

Unione Pedemontana Parmense Ufficio Associato per il Controllo di gestione

Referto 2023

(Dati di attività 2020-2021-2022)



Indice

Premessa	3
1. Biblioteche	5
2. Affari generali	23
3. Servizi finanziari	32
4. Sportello Unico Telematico per le attività produttive	40
4.1 Informatizzazione	
4.2 Osservazioni sui dati relativi ai procedimenti di competenza SUAP	
4.3 Suggerimenti di impostazione del monitoraggio	
5. Utilizzo delle centrali di acquisto nazionali e regionali	53
5.1 Il quadro normativo	
5.2 Obblighi e facoltà CONSIP	
5.3 Ricostruzione degli affidamenti effettuati dall'Unione e dai Comuni ad essa aderenti	

Premessa

Nel corso del 2023 è stato istituito presso l'Unione l'Ufficio Associato per il Controllo di gestione, passando attraverso varie fasi di confronto tecnico politico.

Il primo progetto per la gestione associata della funzione è stato approvato con deliberazione della giunta dell'Unione n. 13 del 6 febbraio 2023, con la finalità di :

- costruire un sistema di programmazione e verifica fortemente integrato tra Unione e Comuni;
- rendere disponibile un supporto informativo costante idoneo a monitorare l'andamento della gestione associata, apportando azioni correttive ove necessario;
- evidenziare i dati di attività, ai fini conoscitivi interni ed esterni, sia nella dimensione della trasparenza sia nella dimensione della valorizzazione delle attività;
- disporre di un sistema informativo omogeneo anche sulle attività dei comuni, con finalità di benchmarking tra servizi comunali non ancora gestiti in forma associata, per evidenziare buone pratiche da diffondere e possibili ulteriori fasi di gestione associata.

Con la deliberazione n. 35 del 17/04/2023 la Giunta dell'Unione ha approvato il progetto operativo, descrivendo le fasi di lavoro, gli strumenti e l'assetto organizzativo del futuro ufficio.

I Consigli Comunali hanno poi disposto il conferimento all'Unione della funzione del Controllo di Gestione, disciplinando l'attività attraverso apposita convenzione: a seguito di tale passaggio l'Ufficio è stato di fatto costituito e inserito nell'organigramma dell'Ente.

Preliminarmente all'avvio delle attività, è stato costituito un **gruppo tecnico, composto dai rappresentanti dei Comuni e dell'Unione**, con funzioni di progettazione e di coordinamento tra gli enti nell'avvio della gestione associata e, nelle fasi successive, di raccordo tra le strutture per la raccolta e l'analisi dei dati.

I rappresentanti dei Comuni sono stati così individuati:

- Roberta Favilli, Responsabile Finanziario Comune di Sala Baganza
- Barbara Pagani, Responsabile Finanziario Comune di Felino
- Paolo Bedodi, Istruttore Direttivo settore finanziario Comune di Collecchio
- Roberta Filippi, Responsabile Finanziario Comune di Traversetolo
- Francesca Predieri, Responsabile Finanziario Comune di Montechiarugolo

Elena Gatti, Responsabile Servizio Finanziario dell'Unione, è stata nominata quale **Responsabile dell'Ufficio Associato** ed ha pertanto un ruolo di coordinamento del gruppo tecnico, con la supervisione complessiva di Paola Fabiani, Direttore operativo e Vicesegretario dell'Unione.

In realtà partecipano alle attività tutte le strutture comunali e dell'Unione che via via vengono coinvolte: si tratta quindi di un lavoro che richiede molta collegialità e cooperazione.

Pur essendo l'ambito del controllo potenzialmente esteso a tutti i settori dell'Unione e dei Comuni, per ragioni di gradualità e per scelta strategica la Giunta ha ritenuto di iniziare un'analisi approfondita di due settori comunali e dell'Unione, con finalità di benchmarking, e di un settore interno dell'Unione.

Da un lato la struttura dedicata alle attività è veramente minimale, dall'altro è certamente preferibile un lavoro approfondito e condiviso con le strutture comunali, per quanto circoscritto, ad attività più generiche e meno incisive.

La scelta per l'avvio della rilevazione è pertanto ricaduta sui seguenti servizi:

- **Biblioteche:** si tratta di servizi a forte rilevanza esterna, presenti in tutti i comuni, con set di dati già estratti per apposite rilevazioni regionali, ma mai utilizzati con finalità di controllo di gestione e benchmarking;
- **Affari Generali e Servizio Finanziario:** si tratta dei due ambiti che maggiormente "raccontano" l'organizzazione interna dei Comuni e dell'Unione, caratterizzati da un'omogeneità che rappresenta una buona base di partenza per i confronti e la diffusione di buone prassi;
- **Sportello Unico per le Attività produttive:** questa funzione, conferita dai comuni all'Unione ma organizzata in modo fortemente interconnesso con gli uffici comunali, è già stata oggetto di richieste di approfondimento; in questa sede ci si propone di valutare le modalità organizzative finora seguite e i relativi esiti in termini di efficacia, anche per eventuali proposte di sviluppo.

Nel presente referto, oltre all'attività di analisi sopra descritta, si dà atto del lavoro di verifica condotto dall'Ufficio associato in merito al rispetto delle disposizioni normative in materia di acquisti e forniture attraverso le centrali di aggregazione di Consip, ai sensi dell'art. 26 della legge n. 488/1999 e ss.mm.ii.

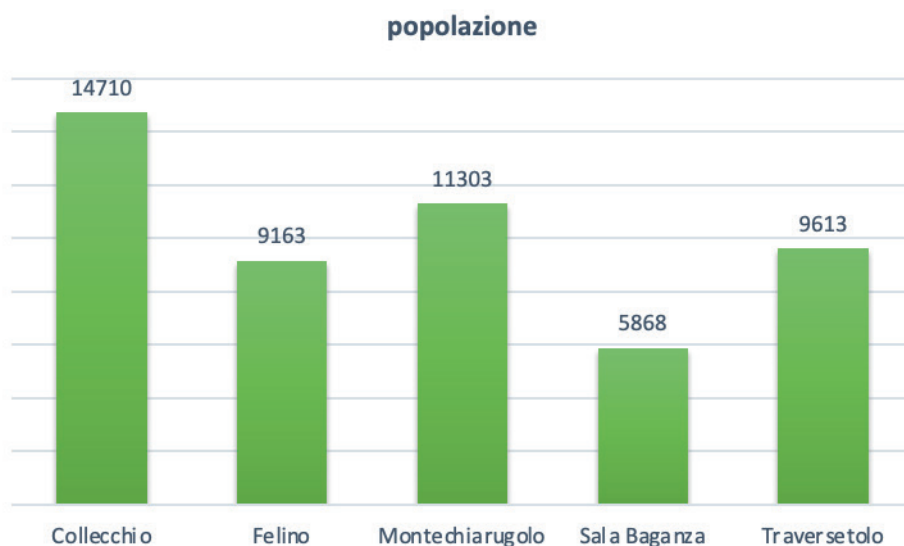
Biblioteche

01

Biblioteche

Tutti i Comuni dell'ambito hanno una biblioteca che aderisce al sistema bibliotecario provinciale e regionale: si tratta di un primo elemento di omogeneità a partire dal quale costruire tutte le valutazioni successive.

Occorre premettere le differenti dimensioni demografiche, che in modo abbastanza lineare rappresentano anche differenti capacità di spesa e differenti necessità. La popolazione la 31.12.2022 mette in evidenza tre classi di grandezza: il Comune di Collecchio, con poco meno di 15.000 abitanti, si stacca dai tre comuni medi (Felino, Montechiarugolo e Traversetolo, poco superiori o poco inferiori ai 10.000 abitanti); infine il più piccolo Comune di Sala Baganza.



Le risorse dedicate

Le risorse in gioco – materiali e immateriali – sono moltissime e difficilmente calcolabili con dati numerici. In questa sezione ci si limita a commentare alcuni macrodati relativi al personale dedicato, all'offerta del catalogo, alle dimensioni della biblioteca e alla spesa annua complessiva. È evidente che sono in gioco fattori molto più complessi collegati alla professionalità degli operatori, alla fidelizzazione al servizio nel

tempo, alla qualità percepita: su questi elementi solamente interviste e rilevazioni più raffinate potranno eventualmente fornire, nel tempo, elementi di dettaglio. Allo stato, nella sezione successiva legata al funzionamento del servizio, si potranno comunque fornire utili spunti di riflessione.

Il **personale** complessivamente dedicato alla biblioteca, calcolato secondo il metodo FTE (*full time equi-*

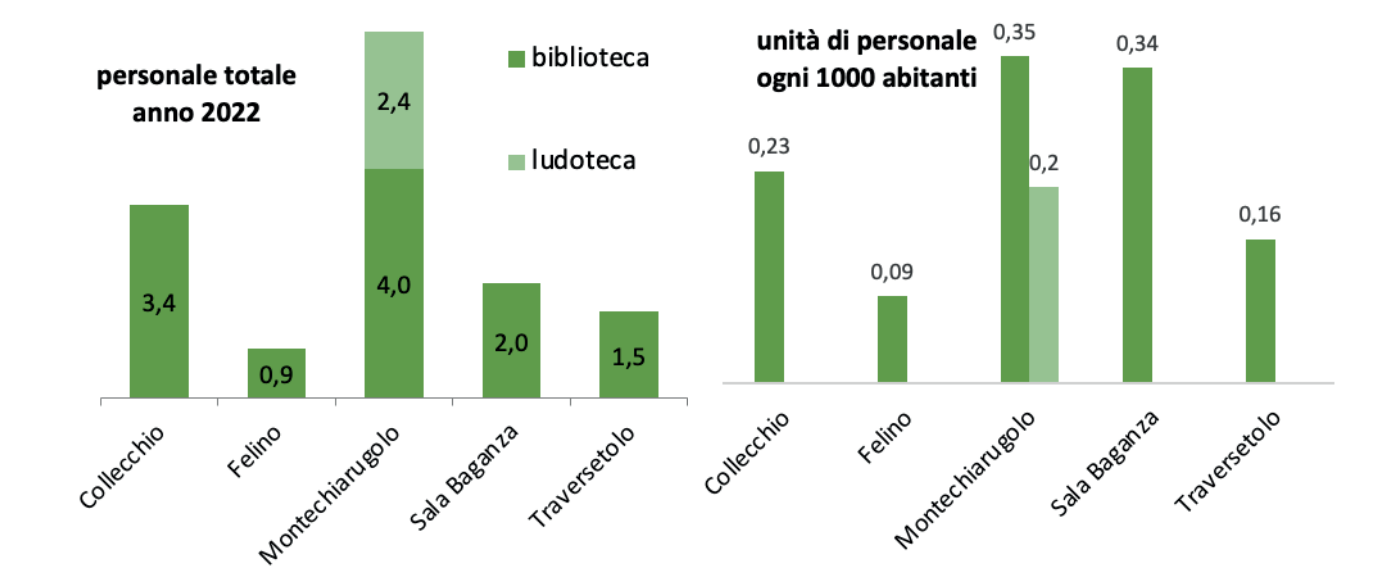
valent) risulta in aumento su due territori, e stabile negli altri. I due territori in aumento, Montechiarugolo e Collecchio, hanno a disposizione un'organizzazione più articolata, mentre gli altri si destreggiano con risorse più minimali.

La dotazione complessiva di quasi 12 unità specificamente dedicate alla biblioteca risulta interessante per valutare possibili future sinergie.

unità di personale FTE	Collecchio	Felino	Montechiarugolo*	Sala Baganza	Traversetolo	Totale
2020	2,7	0,9	3(+2,4)	1,0	1,5	9,1
2021	2,0	0,9	3(+2,4)	2,0	1,5	9,4
2022	3,4	0,9	4(+2,4)	2,0	1,5	11,8

**presso la biblioteca di Montechiarugolo è attivo il servizio di ludoteca con personale specifico da appalto, che viene qui rilevato separatamente*

Anche se è vero che i due comuni più popolosi hanno maggiori risorse dedicate, non c'è proporzionalità diretta tra la dimensione demografica e le dotazioni, come è osservabile calcolando le unità di personale ogni mille abitanti.



Rispetto alle **superfici dedicate al servizio**, con l’eccezione di Sala Baganza si rilevano sedi abbastanza ampie, in particolare nei tre comuni di maggiori dimensioni demografiche. Va specificato che:

- nel territorio di Montechiarugolo il servizio è dislocato su due sedi (Centro P.Pasolini di Monticelli Terme e Centro “Le Ghiare” di Basilicagoiano); in entrambi

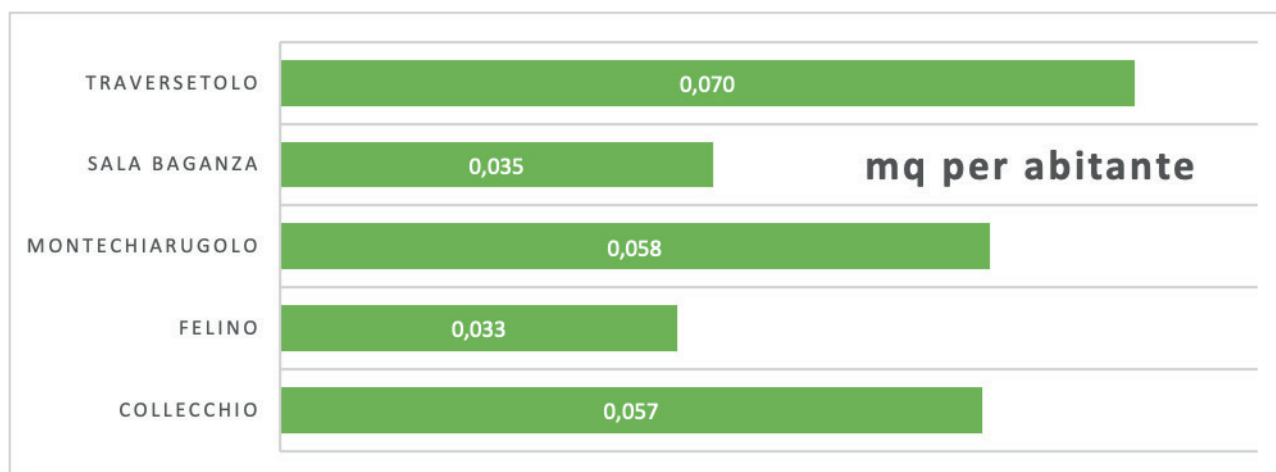
i casi agli spazi della biblioteca vanno sommati quelli dell’adiacente ludoteca, con attività svolte in strettissima sinergia;

- nel territorio di Collecchio il servizio è dislocato su due sedi: una presso il Centro Culturale Cesari e una dentro la Villa Soragna, gestiti in modo totalmente integrato.

Nella tabella seguente vengono rilevate le superfici destinate al pubblico, al netto di uffici e spazi comuni ad altre attività, e includendo ludoteca e centro culturale.

mq per abitante	Mq biblioteca	abitanti	Mq per abitante
Collecchio	845	14710	0,057
Felino	298	9163	0,033
Montechiarugolo	656	11303	0,058
Sala Baganza	208	5868	0,035
Traversetolo	673	9613	0,070

Nella consapevolezza che non è la dimensione degli spazi disponibili a misurare la qualità di un servizio, si rileva tuttavia che gli spazi più ridotti di Felino e Sala Baganza rimangono inferiori anche se riproporzionati e messi in relazione al numero di abitanti, essendo invece più evidenti le dotazioni maggiori di Collecchio, Montechiarugolo e soprattutto Traversetolo.

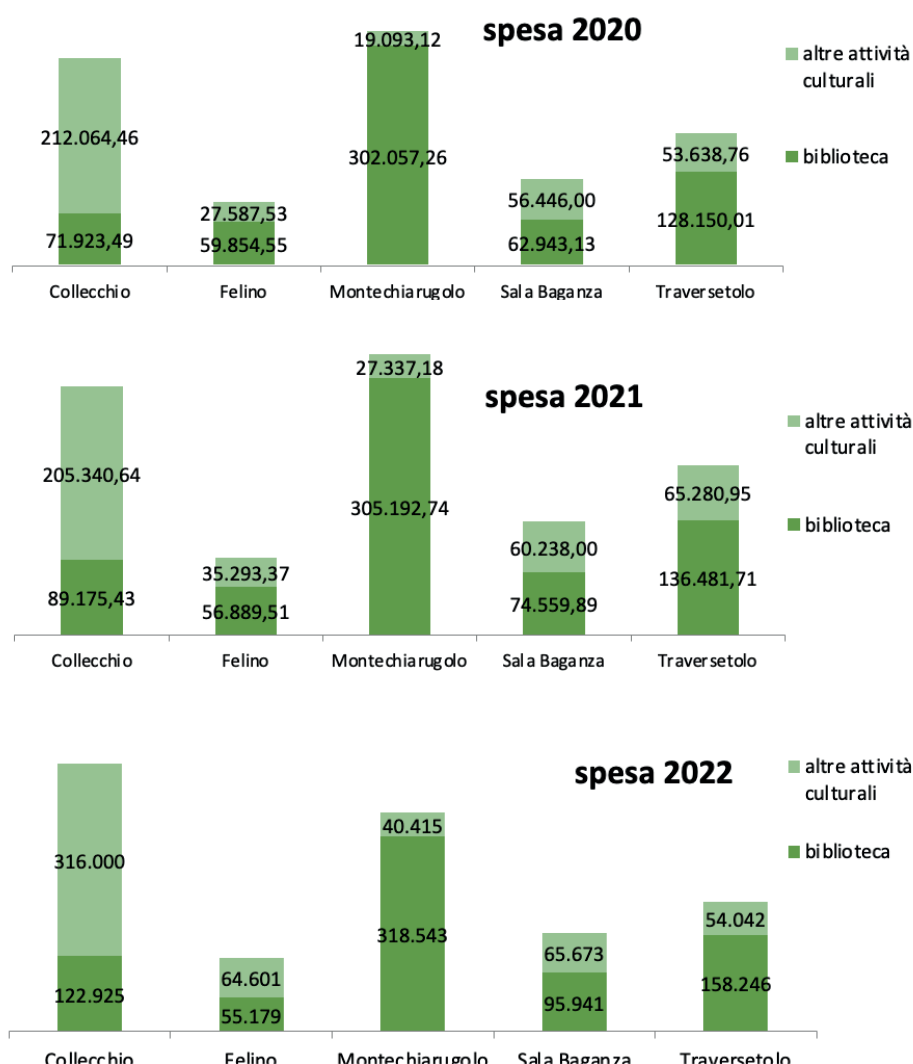


Per la rilevazione della **spesa annua** si è rilevato non solamente quanto speso per la biblioteca in sé, ma anche quanto dedicato alle altre attività culturali, sia perché la biblioteca spesso è il luogo di organizzazione di tali attività, sia perché in diversi comuni i due ambiti risultano aggregati in un unico centro di costo che risulta difficile scorporare. In molti casi, infine, risulta difficile distinguere in modo netto l'attribuzione esclusiva a cultura o a biblioteca di determinate attività o iniziative, che appaiono fortemente integrate.

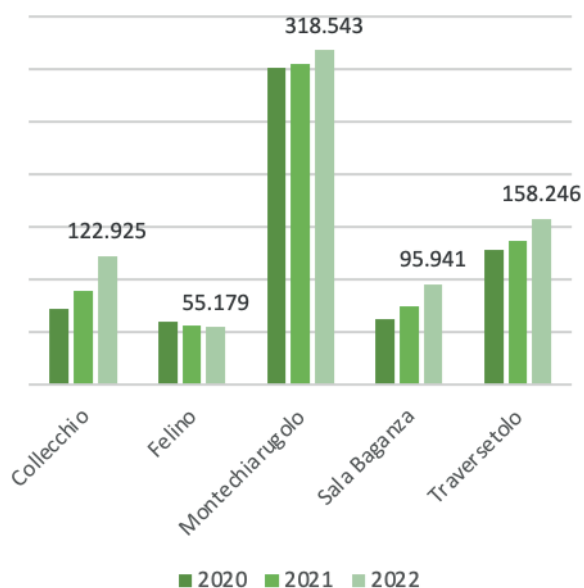
L'andamento del triennio non mostra modifiche significative, confermando che – nonostante oscillazioni nelle aperture – l'investimento sul servizio è rimasto costante in tutti i territori.

*(*la spesa di Montechiarugolo aggrega solamente le attività culturali dei due centri polivalenti che ospitano la biblioteca; risultano inoltre elevati i costi per sede estesa e in gran parte inutilizzata).*

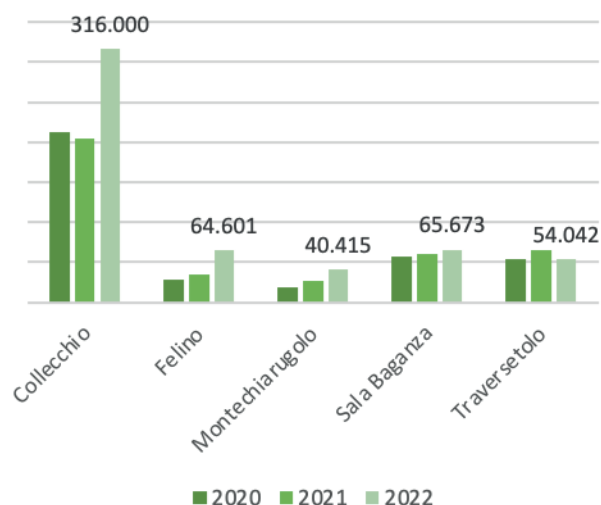
Il trend complessivo delle spese per le biblioteche e per le attività culturali, visto separatamente, evidenzia il seguente un andamento generalmente stabile o in crescita.



spese per la biblioteca



spese per le attività culturali



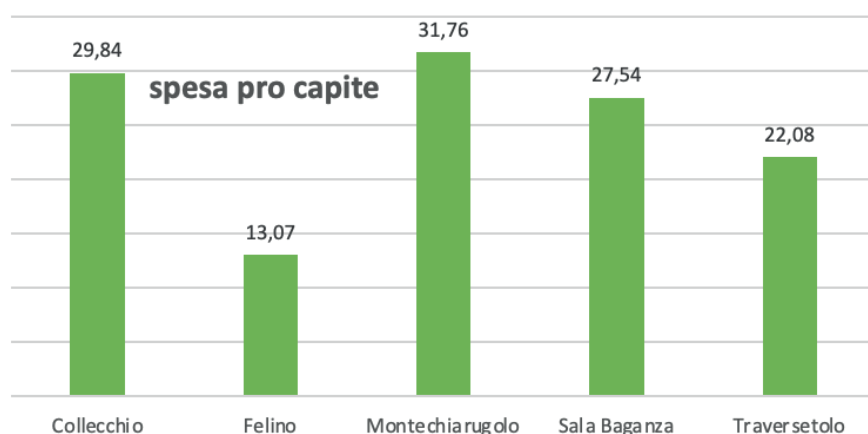
Significativo rilevare come, nel 2022, la spesa distrettuale complessiva per biblioteche e altre attività culturali sia stata di 1.291.566,56 euro, di cui 750.834,86 per le biblioteche e 540.731,70 per le altre attività culturali. Un dato non trascurabile e in linea con un territorio che, a livello provinciale, vanta una tradizione culturale significativa e rico-

nosciuta (Parma è stata nel 2020 capitale italiana della cultura).

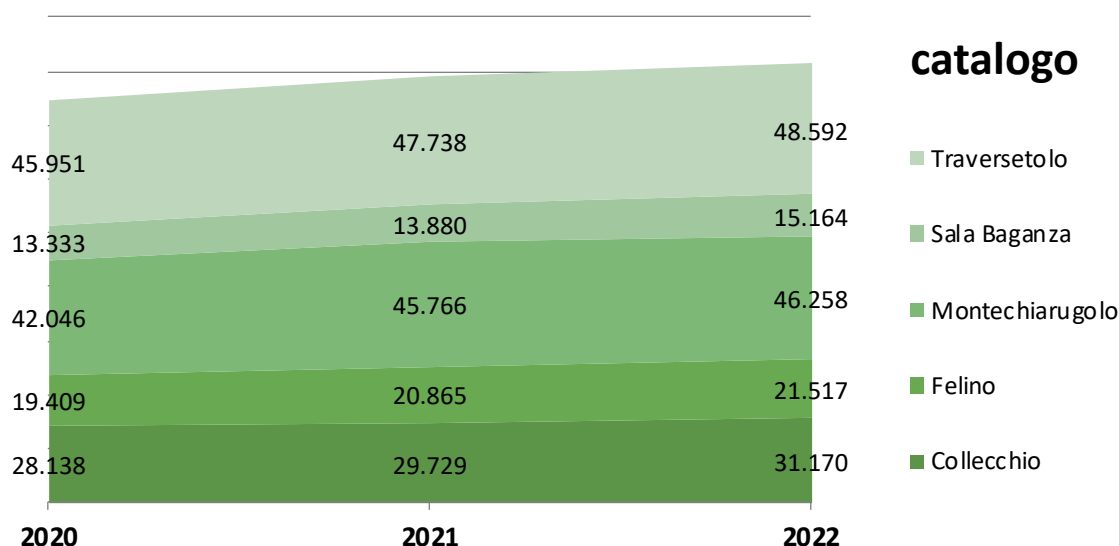
Gli arredi vengono periodicamente rinnovati e integrati attraverso appositi investimenti: in particolare sono stati investiti a Collecchio 3.763,70 euro nel 2020 e 4.613,17 nel 2022, a Montechiarugolo 13.932,34 euro nel 2021. Su questa tipologia di spesa, tuttavia, sarà

possibile fare un raffronto solamente in presenza di una serie storica più ampia.

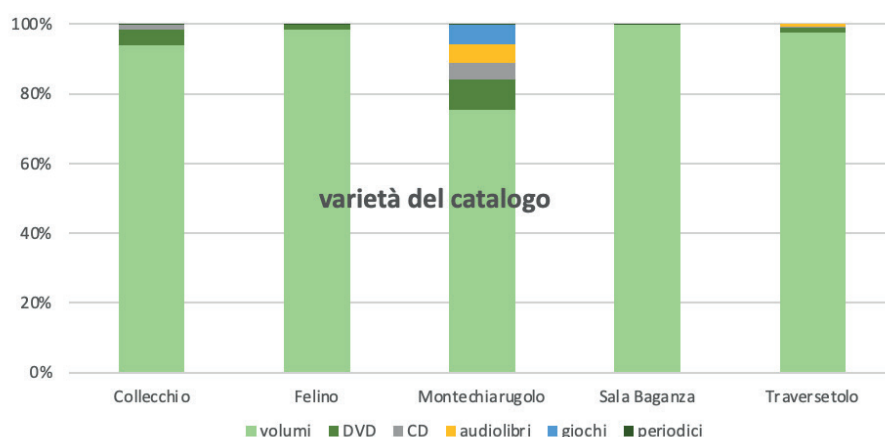
Mettendo in relazione la spesa con le dimensioni demografiche, si rileva una spesa pro capite abbastanza disomogenea, con il picco più elevato a Montechiarugolo e quello più basso a Felino.



Il patrimonio disponibile al prestito è consistente e in costante aumento; nel 2022 ha raggiunto a livello complessivo un totale di 162.701 documenti.



La varietà rispetto alla tipologia di documenti offerti è ovviamente maggiore in presenza di investimenti, anche economici, maggiori. Quasi tutte le biblioteche offrono oltre ai volumi anche altre tipologie di documenti: DVD, CD, Giochi, audiolibri, periodici. I periodici in particolare, sono presenti in quasi tutte le biblioteche.

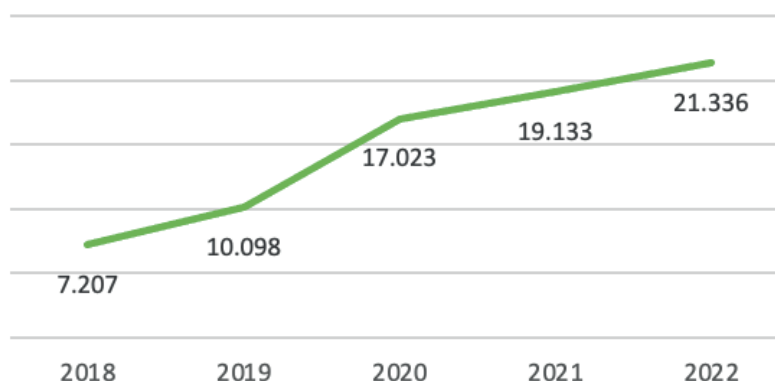


Si tratta tuttavia di un'offerta da tenere strettamente monitorata stanti i rapidi cambiamenti in corso nelle modalità di fruizione da parte dell'utenza (streaming) e nella stessa offerta pubblica.

I servizi bibliotecari si stanno infatti modificando in parallelo alla sempre maggiore **diffusione della lettura su strumenti digitali**: dal 2017 è operativa EmiLib, la biblioteca digitale di Bologna, Ferrara, Modena, Parma, Piacenza, Reggio Emilia e dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna. Si accede al servizio attraverso apposite credenziali rilasciate online oppure tramite la Biblioteca.

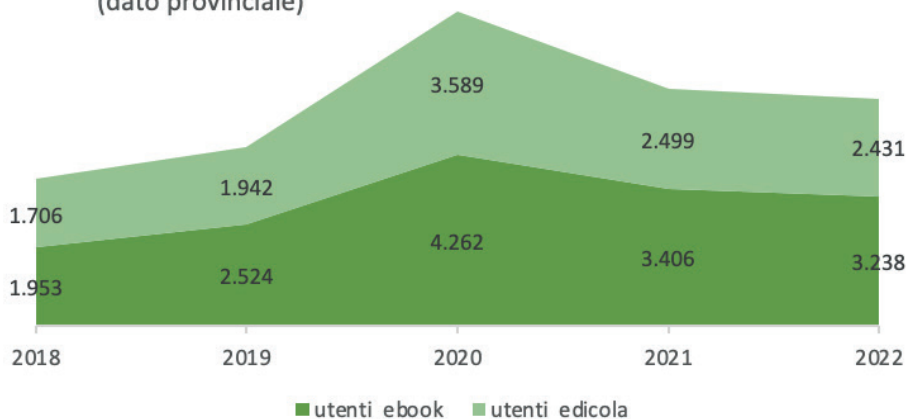
Come prevedibile, l'uso di Emilib ha avuto una forte impennata nel

Iscritti Emilib provincia di Parma

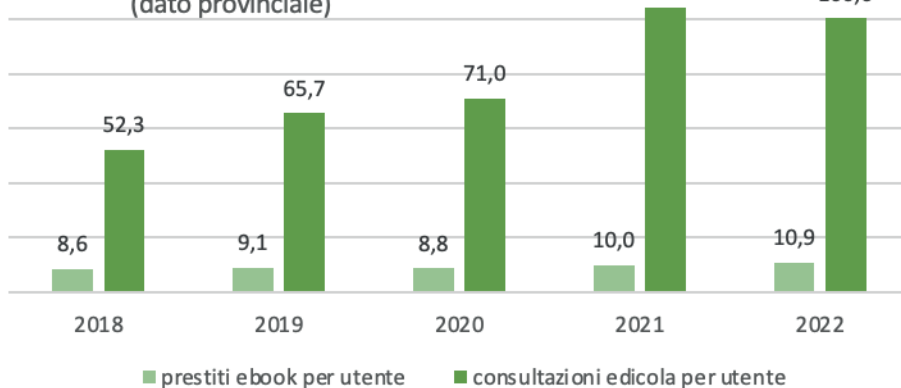


2020, in concomitanza con le chiusure da pandemia, ma si è ormai stabilizzato come servizio collaterale al prestito fisico in tutte le biblioteche delle province che aderiscono. I dati di utilizzo sono elaborati su

base provinciale e sono veramente significativi. Il progressivo aumento di iscrizioni ha portato a oltre 21.000 gli utenti di questo servizio nella Provincia di Parma nel 2022.

utenti attivi Emilib
(dato provinciale)

Come per il prestito tradizionale, va poi analizzato l'effettivo utilizzo del servizio, che vede comunque numeri importanti di utenti attivi, sia nel prestito di ebook che nella consultazione dell'edicola.

intensità di utilizzo servizi Emilib
(dato provinciale)

Gli utenti attivi utilizzano il servizio con una certa intensità, stabile per gli Ebook e crescente per le consultazioni dell'edicola. Se infatti i prestiti annui per utente oscillano tra 8 e 10 ebook, le consultazioni dell'edicola sono rapidamente raddoppiate superando le 100 annue.

UTENTI ABILITATI SU MLOL - BANCA DATI DIGITALE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA -
UTENTI ATTIVI (che hanno effettuato almeno un accesso nell'ultimo anno)

	2020	2021	2022
Traversetolo	77	79	67
Sala	26	26	21
Felino	56	40	42
Montechiarugolo	35	29	23
Collecchio	175	147	142

Fonte dati: 1/9/2023 - dott. Michele Corsello - resp. servizio biblioteche Comune di Parma a seguito di estrazione da programma gestione biblioteche provincia PR.

Il dato degli utenti attivi sui servizi digitali sembra confermare quanto emerge dai precedenti grafici: dopo una rapida crescita, il numero sembra stabile o in lieve calo rispetto al boom del 2020, ma con una maggiore fidelizzazione e utilizzo del servizio da parte degli iscritti attivi.

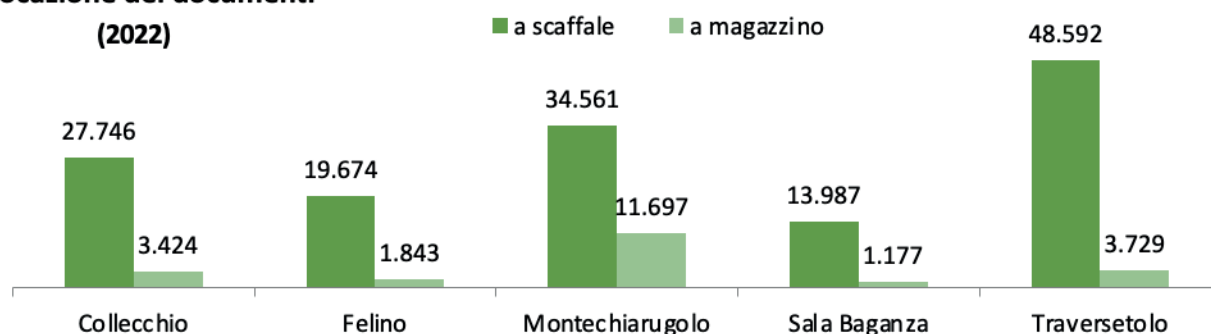
Il progressivo modificarsi dell'uso degli strumenti informatici da parte dei cittadini ha anche portato le biblioteche a non essere più tanto uno spazio dove trovare una postazione per l'accesso ad internet, ma ad essere piuttosto un luogo pubblico che mette a disposizione una **connessione WiFi** per consentire all'utenza di navigare con i propri

dispositivi. Tutte le biblioteche (con l'eccezione di Felino) hanno uno Hot Spot WiFi.

I documenti che non trovano posto a scaffale vengono collocati a magazzino, e sono recuperabili per il prestito su richiesta dell'utente. Considerato l'ampliamento dell'uso "virtuale" del servizio di

prestito (con consultazione a pc del catalogo, possibilità di prenotazione online e prestito interbibliotecario) il materiale a magazzino va considerato a tutti gli effetti come pienamente fruibile. Si è ritenuto di evidenziare il dato come utile a mostrare le differenti modalità organizzative e di utilizzo degli spazi.

collocazione dei documenti (2022)

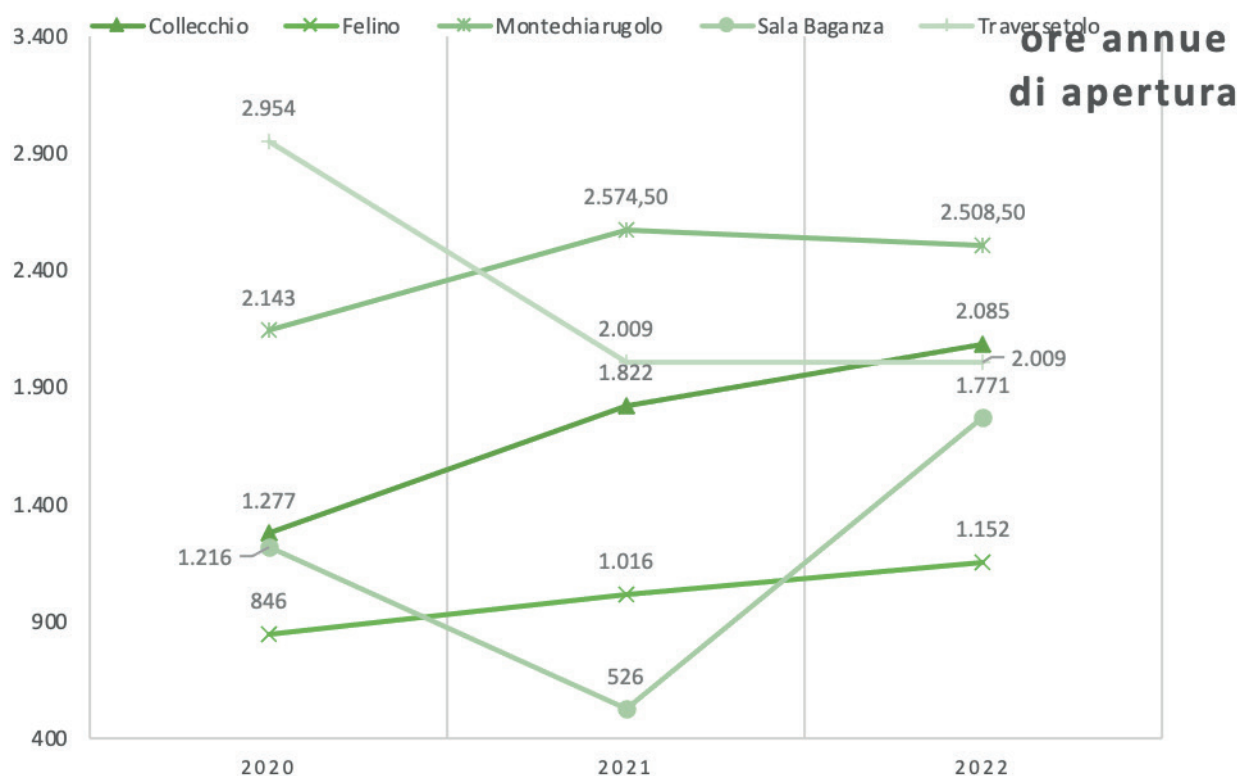


Il servizio offerto

Gli elementi considerati per dare qualche impressione rispetto al servizio offerto riguardano l'orario di apertura, l'investimento nelle operazioni di scarto e acquisizione di nuovi documenti; le modalità di gestione; le iniziative organizzate.

L'andamento degli orari di apertura ha comportato nel triennio diverse oscillazioni, difficilmente riconducibili ai soli effetti della pandemia, che avrebbero dovuto mostrare ovunque un calo nel 2021 e una graduale ripresa nel 2022. Ad ogni

modo, lo stato dell'offerta nel 2022 mostra minore distanza tra i servizi considerati rispetto al 2020, ed evidenzia una certa proporzionalità con le risorse dedicate.



Tutte le biblioteche, con l'eccezione di Felino, che ha la dotazione di personale più ridotta, hanno orari di apertura molto ampi; come evidenziato, a Collecchio e a Montechiarugolo ci sono addirittura due

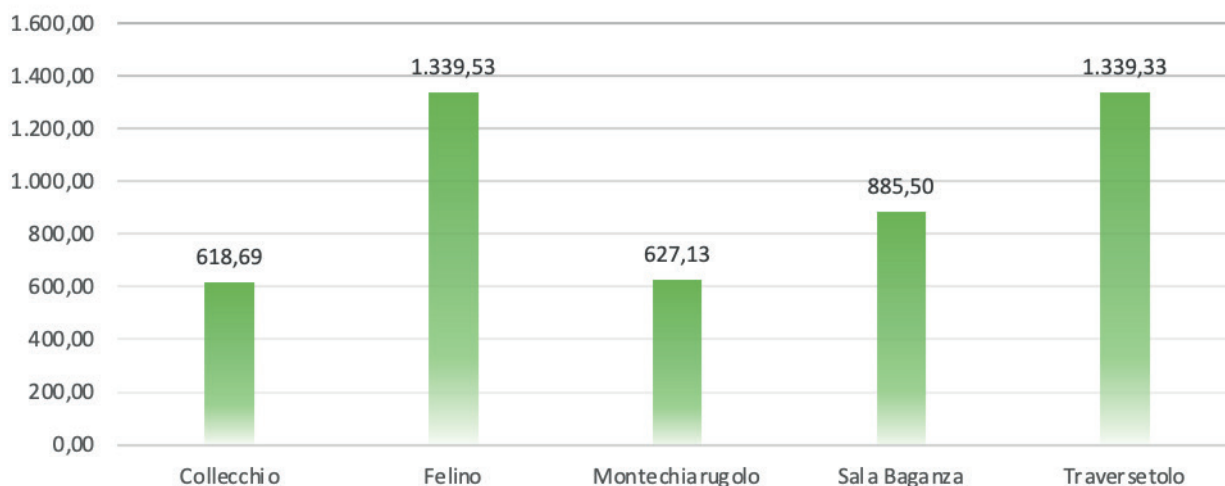
sedi per accedere al servizio. Va anche rilevato come la Biblioteca di Felino nel 2021 sia stata interessata da una chiusura per 7 mesi di alcuni spazi non accessibili al pubblico, che hanno reso più com-

plexa la gestione dell'attività, non influenzando comunque in modo significativo sulla fruizione della fisica della struttura.

anno 2022	Collecchio	Felino	Montechiarugolo	Sala Baganza	Traversetolo
ore di apertura	2.085	1.152	2.508	1.771	2.009
personale	3,4	0,9	4,0	2,0	1,5

Il rapporto tra orario di apertura e personale dedicato evidenzia ovviamente un carico maggiore in presenza di risorse più limitate.

ore di apertura per operatore

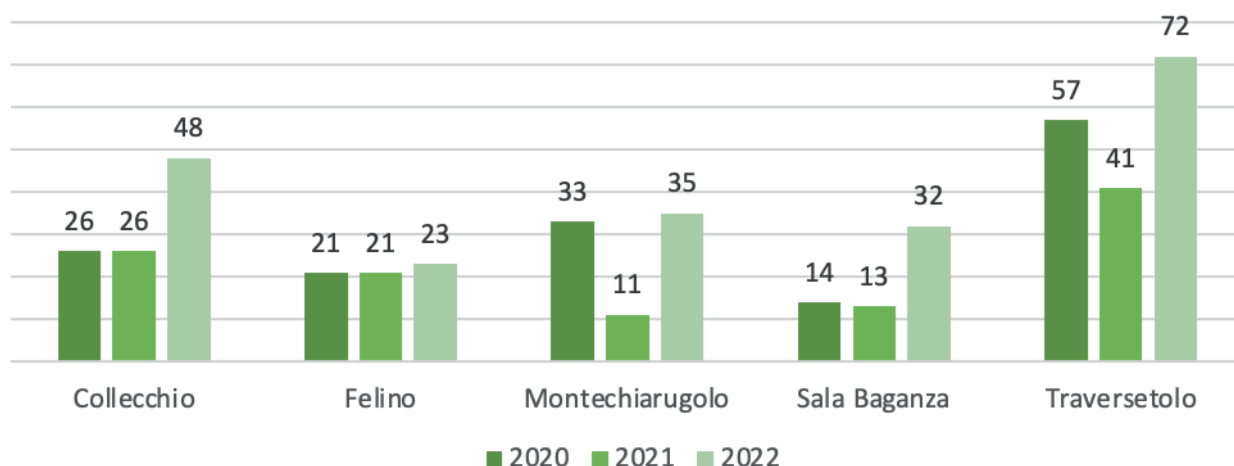


Va poi considerato che il personale dedicato, oltre a garantire le operazioni di prestito, consulenza e promozione, svolge tutta una serie di **attività, anche al di fuori dell'orario di apertura, molto significative.**

Quella che è forse la più significativa attività di promozione alla lettura riguarda infatti gli incontri con le scuole, che nel caso di Felino e Montechiarugolo vengono svolti al di fuori dell'orario di apertura,

rappresentando di fatto un ampliamento dello stesso.

attività con le scuole



Le scelte di gestione del servizio evidenziano una netta prevalenza della modalità diretta; presente

un solo comune in appalto; si può pertanto asserire che **la gestione dei servizi bibliotecari dei comuni**

pedemontani, con l'eccezione di Felino, è in forma diretta.

Collecchio	Felino	Montechiarugolo	Sala Baganza	Traversetolo
Diretta	Appalto	Diretta	Diretta	Diretta

In tutti i casi – anche dove la gestione è indicata come diretta – risultano esternalizzati servizi ausiliari come pulizia, manutenzioni di fotocopiatori o ascensori, presidi di sicurezza, ecc. Sono inoltre quasi sempre svolte con supporti esterni alcune attività di promozione alla lettura, che richiedono di diversificare l'offerta attraverso figure specializzate e iniziative sempre diverse.

Importante, in questo contesto, valorizzare l'**apporto del volontariato, che risulta ingaggiato nelle attività di gestione del prestito e di preparazione dei volumi** (incartatura, etichettatura, ecc) in tutti i comuni, con la sola eccezione di Collecchio. Le prestazioni volontarie avvengono nel quadro di un

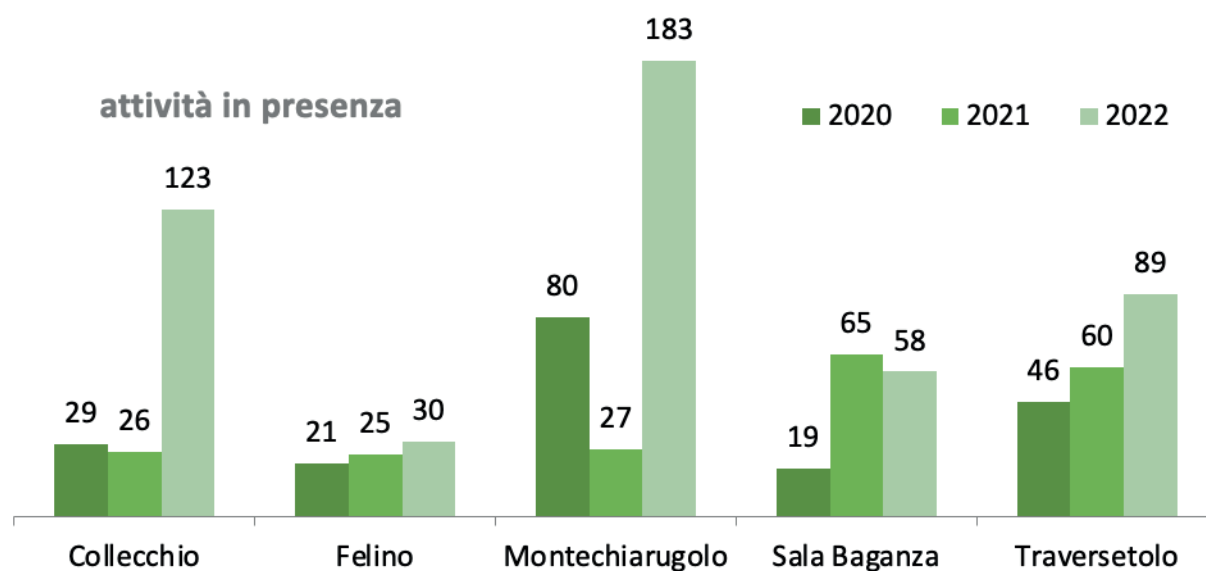
convenzionamento con l'Associazione Auser, particolarmente intenso per quantità di volontari nel comune di Traversetolo (n. 6 unità). Nel Comune di Montechiarugolo, inoltre, sono presenti volontari singoli inseriti nell'apposito registro comunale, tirocinanti universitari, studenti in PTCO e servizio di Volontariato civile.

Con riferimento alle **attività organizzate**, è abbastanza scontato scoprire che i comuni con maggiori risorse professionali sono quelli che riescono ad organizzare un maggior numero di iniziative. Considerato l'avvio durante la pandemia anche di attività di promozione della lettura da remoto, si è scelto di valorizzarle separatamente.

Si rileva un generalizzato aumento

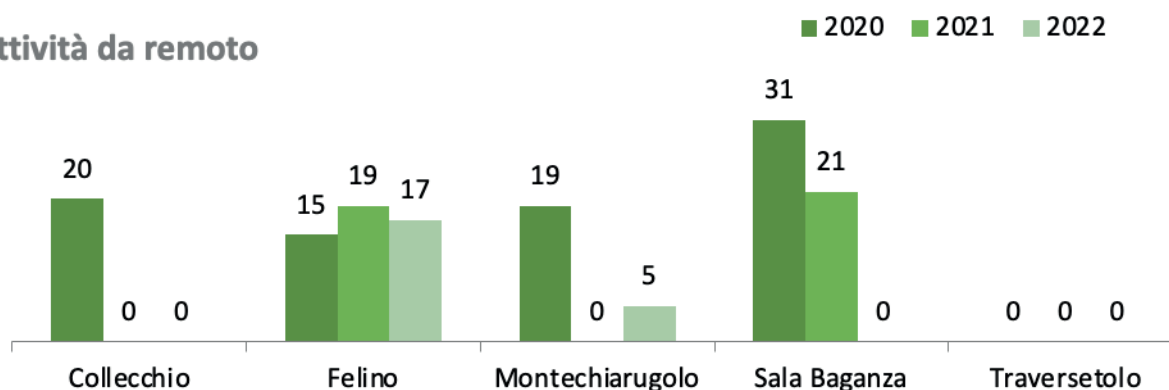
delle iniziative in quasi tutti i comuni nel 2022, evidenziando uno sforzo organizzativo mirato a riportare i cittadini in biblioteca dopo le chiusure del 2020-2021 dovute alla pandemia.

Nei due comuni con maggiori attività (Montechiarugolo e Collecchio), tuttavia, l'andamento mostra un calo nel 2021 ed una risalita nel 2022 in coincidenza con le riaperture, con un risultato che supera ampiamente il punto di partenza dell'indagine (2020). Negli altri tre comuni si evidenzia invece un punto di partenza più basso, facendo ipotizzare che proprio l'uscita dal periodo di chiusure abbia stimolato l'esigenza di organizzare un maggior numero di eventi rispetto al passato.



Si è ritenuto di registrare anche le attività da remoto, avviate in alcuni comuni in coincidenza con le chiusure da pandemia. In alcuni territori le attività sono proseguite e si tratta di un ambito da tenere in attenzione, stante la rapida evoluzione delle modalità di utilizzo dei servizi da parte dei cittadini.

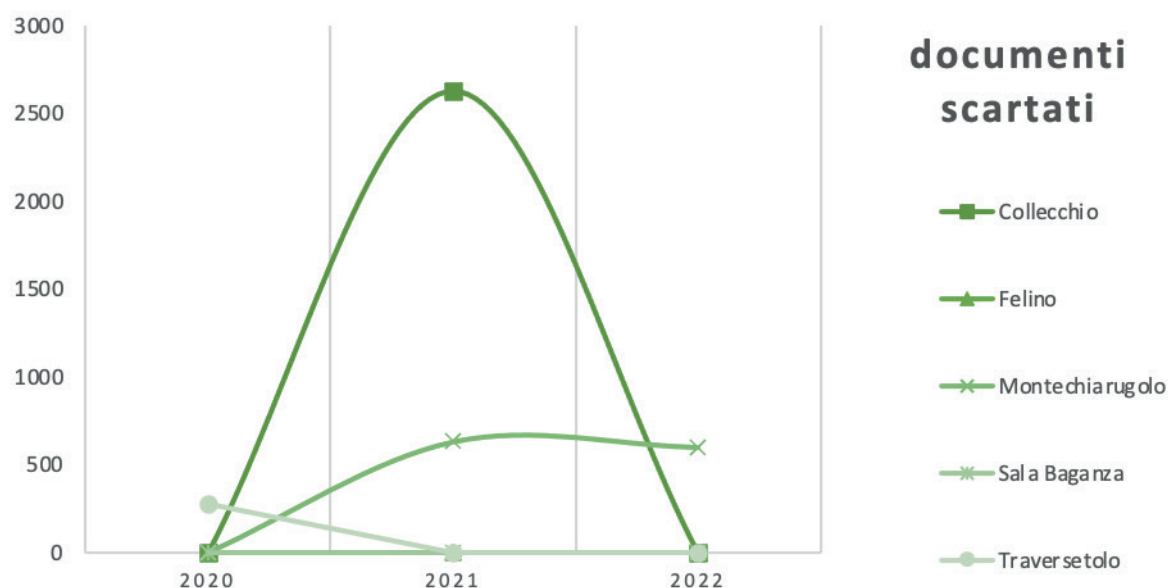
attività da remoto



Le attività di **scarto e nuova acquisizione**, necessarie per mantenere un patrimonio non solo cospicuo ma anche aggiornato ed adeguato alle esigenze dell'utenza, evidenziano modalità di organizzazione e programmazione molto differenziate.

In particolare le operazioni di scarto, richiedendo un particolare sforzo organizzativo, vengono solitamente programmate in modo saltuario, in momenti con minore carico di lavoro o con supporti esterni "una tantum". Solamente i comuni di Collecchio, Montechiarugolo e

Traversetolo hanno programmato scarti, e solamente Collecchio in modo consistente.

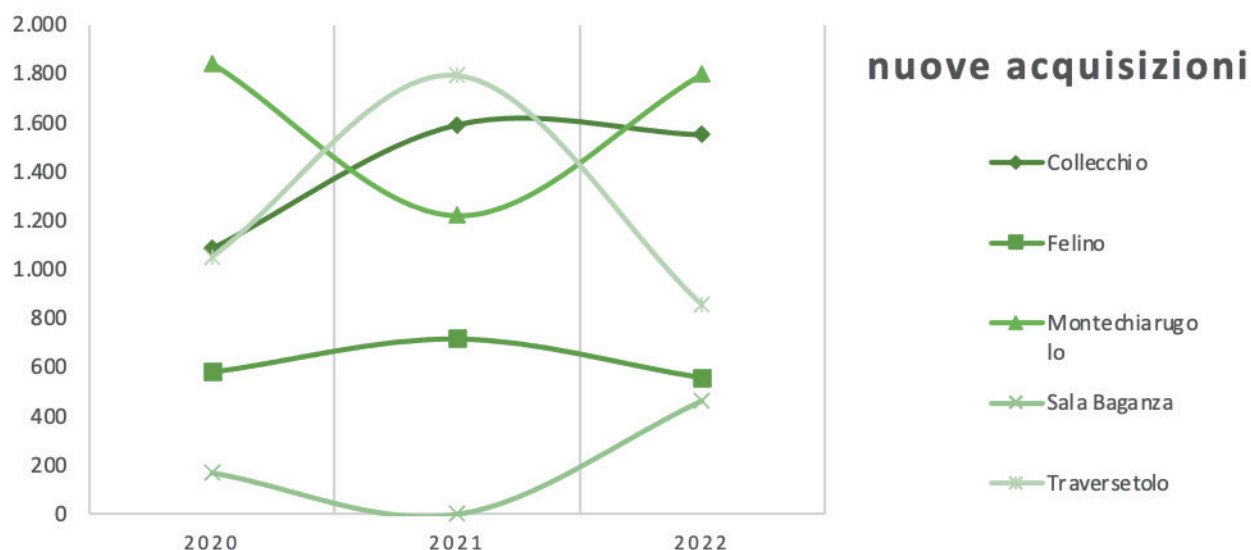
documenti
scartati

Le acquisizioni, essenziali per un patrimonio aggiornato e completo di novità editoriali, sono avvenute con maggiore costanza in tutti i Comuni, con le differenze quantitative collegate alle diverse disponibilità economiche. L'andamento mostra comunque oscillazioni derivanti da stanziamenti di bilancio non continuativi, in un ambito che risulta invece particolarmente qualificante per questo servizio e determinante

nell'attrarre e mantenere fidelizzata l'utenza. Negli ultimi anni, in tal senso, un apporto significativo è stato fornito dalle risorse statali del cosiddetto "Decreto Franceschini"

A partire dal decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo del 4 giugno 2020 (cosiddetto "Decreto Franceschini" le risorse ministeriali si sono sommate

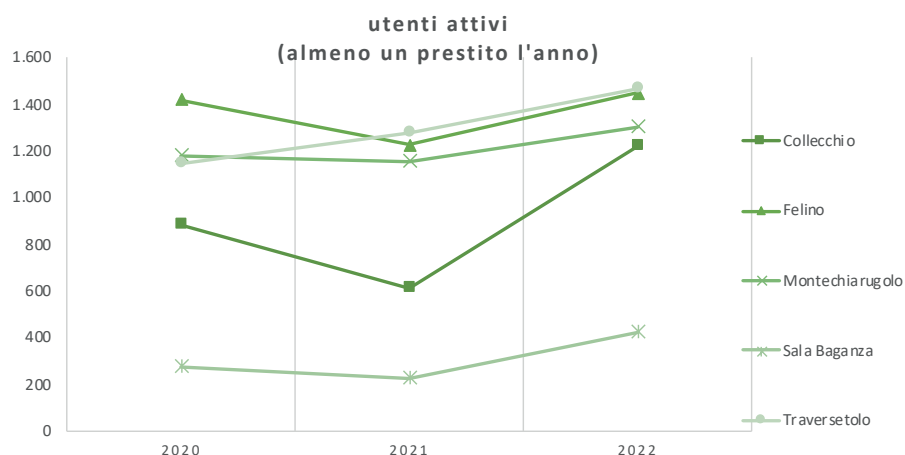
a quelle comunali consentendo di dare maggiore stabilità agli investimenti annuali per il rinnovo costante del patrimonio.



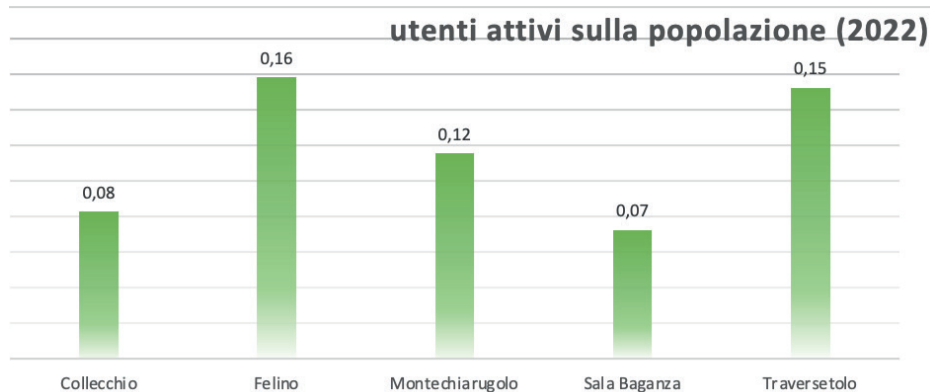
La fruizione del servizio

Gli ultimi dati presi in esame riguardano l'effettiva fruizione del servizio da parte dell'utenza. Scartando il dato del numero degli iscritti, decisamente poco indicativo poiché contempla cittadini che pur avendo la tessera di fatto non utilizzano la biblioteca, ci si è concentrati sugli **utenti "attivi", che hanno cioè effettuato almeno un prestito nell'anno di riferimento.**

L'andamento degli utenti attivi mostra l'andamento atteso, con un calo nel 2021 ed una ripresa nel 2022.



Rapportando il numero degli utenti attivi alla popolazione, possiamo misurare l'effettivo impatto del servizio. La media distrettuale è del 12% di utenti attivi: significa che **12 cittadini su 100 utilizzano regolarmente la biblioteca.** L'impatto è abbastanza diversificato nei singoli territori, e va inoltre considerato come il dato non sia strettamente connesso ai soli residenti del singolo comune, non solo per il consistente utilizzo del prestito interbibliotecario ma anche per elevata mobilità dei cittadini nei comuni limitrofi a quello di residenza.

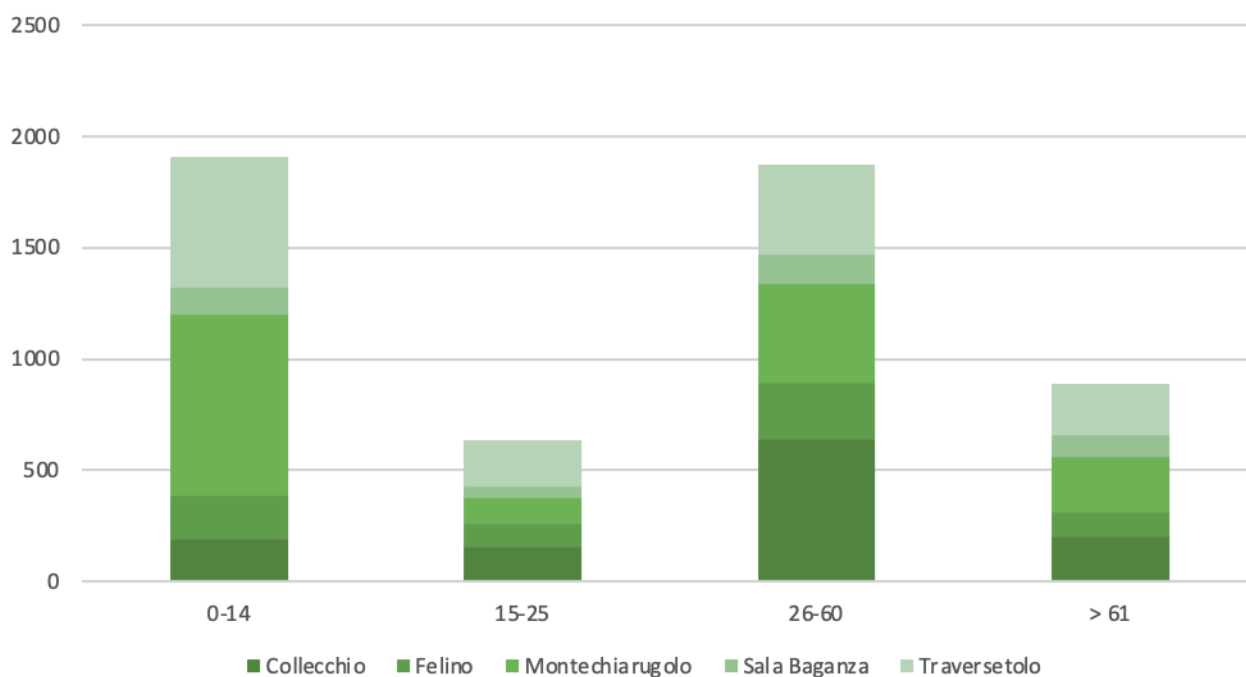


Il gruppo di lavoro dei bibliotecari non ritiene rilevante considerare la residenza degli utenti, anche con riferimento al Manifesto UNESCO sulle Biblioteche Pubbliche del 1994. Il testo stabilisce che “i servizi della biblioteca pubblica sono forniti sulla base dell’uguaglianza di accesso per tutti, senza distinzione di età, razza, sesso, religione, nazionalità, lingua o condizione sociale.”

Anche il gestionale utilizzato a livello provinciale per le operazioni d’iscrizione degli utenti non prevede la possibilità di estrapolare statistiche in base alla residenza e non comunica con le banche dati delle anagrafi comunali. Di conseguenza l’extrapolazione del dato senza un apposito campo specifico potrebbe risultare fuorviante e non aderente con la realtà.

La fruizione dei servizi in base all’età mostra la seguente composizione. In virtù delle sopra richiamate attività con le scuole, è abbastanza atteso il risultato di una maggiore presenza della fascia d’età 0-14 tra gli utenti attivi. Le altre fasce d’età considerate, in relazione anche ai numeri complessivi differenti dei target, risultano abbastanza omogenei e comunque minori.

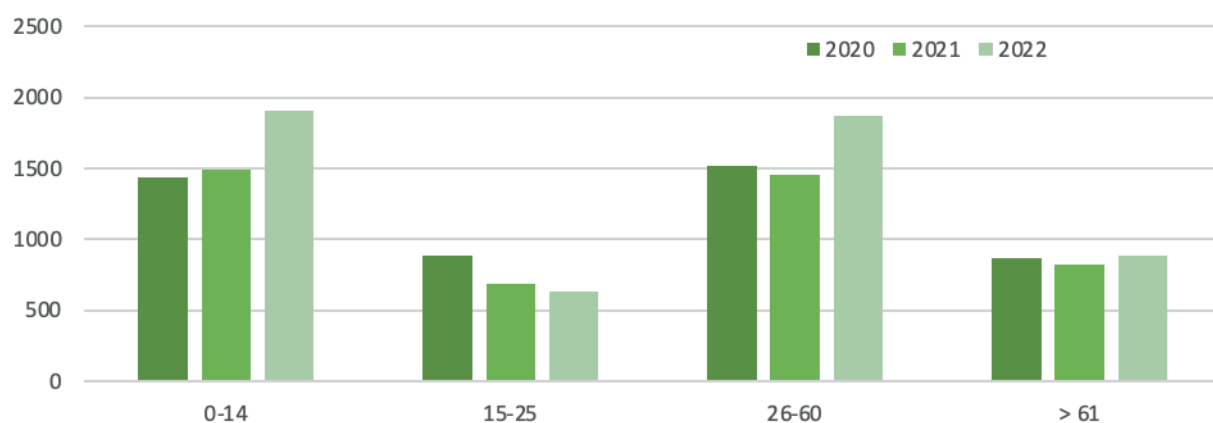
composizione dell'utenza anno 2022



Analizzando i trend tuttavia, è possibile vedere come:

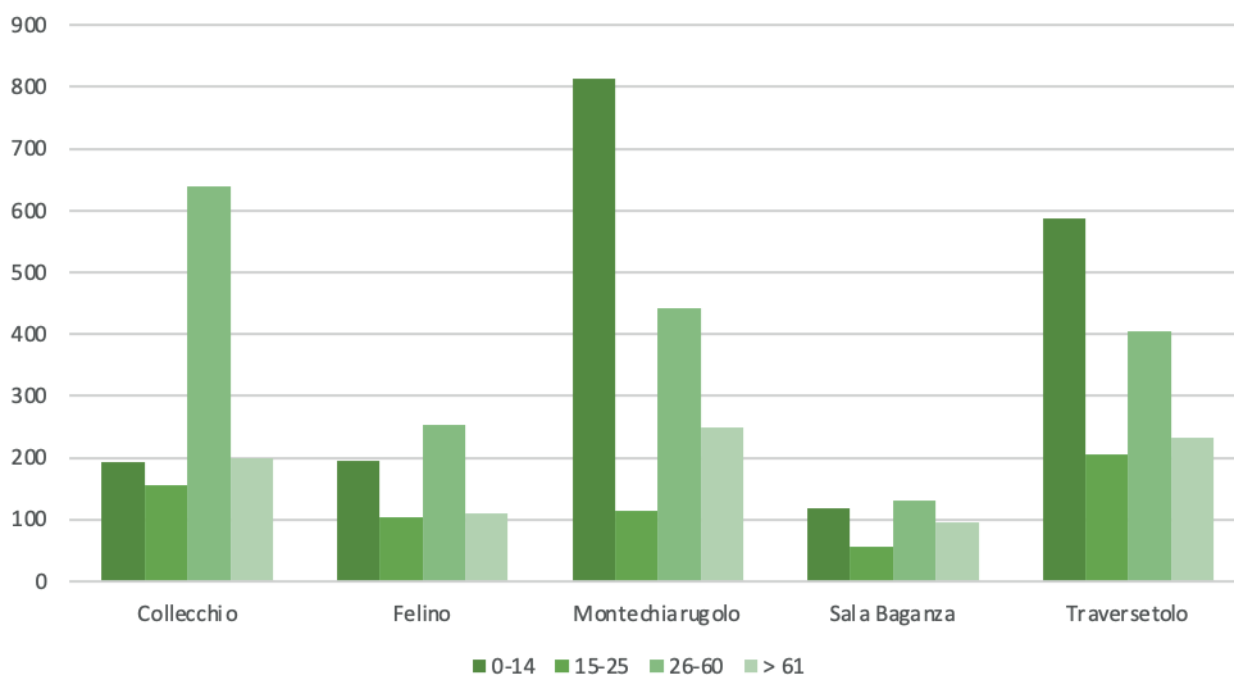
- la fascia 0-14 sia cresciuta nel triennio, anche in connessione all’uscita dalla pandemia e alla piena ripresa delle attività di promozione;
- la fascia 15-25 sia stata interessata da un calo;
- le altre fasce siano state caratterizzate da una lieve flessione nel 2021 e da una lieve ripresa nel 2022.

trend utenti attivi per fasce d'età

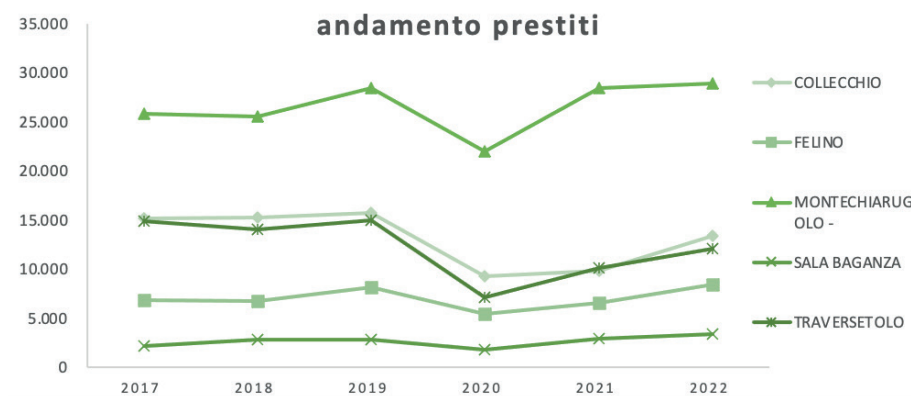
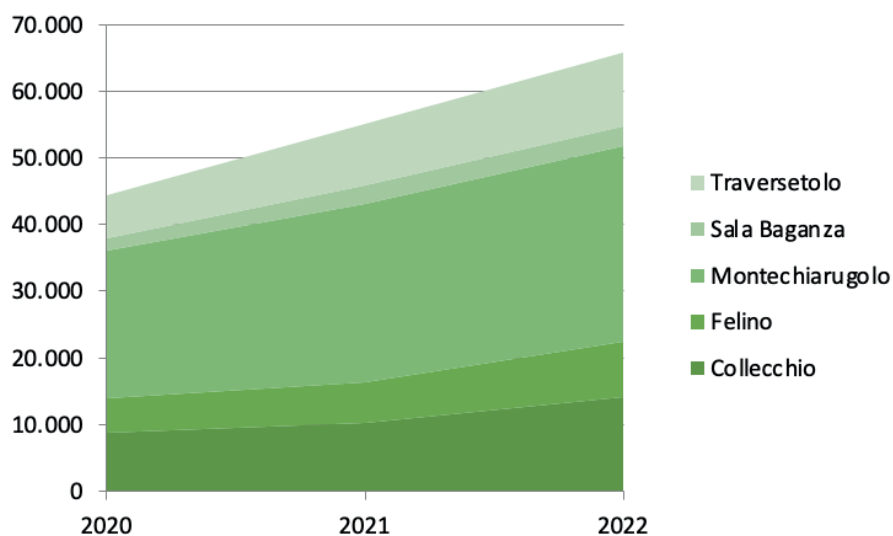
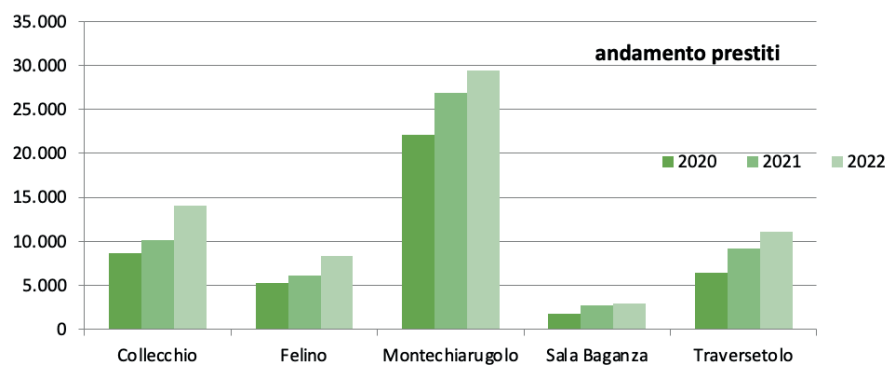


Il dettaglio sulla composizione dell'utenza nei singoli comuni nel 2022 evidenzia alcune particolarità: la generale prevalenza della fascia 0-14 non si verifica a Collecchio e, in misura minore, a Felino. In questi comuni prevale nettamente la fascia degli adulti.

composizione dell'utenza anno 2022

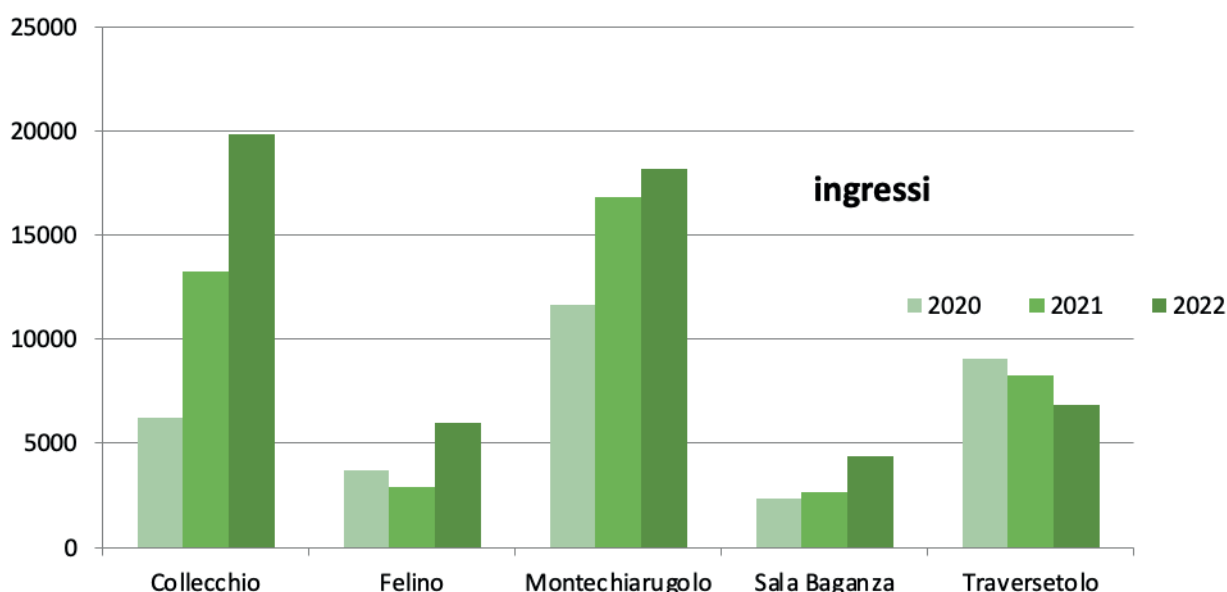


Oltre ad analizzare la quantità di utenti, è utile vedere l'intensità di utilizzo del servizio, quantificabile attraverso **il numero dei prestiti e il numero degli accessi**. Il numero dei prestiti è in crescita graduale e costante in tutti i comuni e non pare avere risentito della pandemia.



L'analisi dell'andamento dei prestiti fornita dal sistema provinciale consente di ampliare la lettura alle annualità precedenti, sostanzialmente confermando la ripresa generalizzata in tutti i servizi dopo il calo della pandemia (con alcuni territori in maggiore difficoltà nel ritorno ai livelli precedenti) e una maggiore intensità delle attività - in proporzione alle dimensioni demografiche - nel Comune di Montechiarugolo.

Anche il numero degli ingressi, con l'eccezione di Traversetolo, è in aumento costante.



**Gli ingressi per il Comune di Traversetolo sono frutto di una stima non essendo stati monitorati puntualmente.*

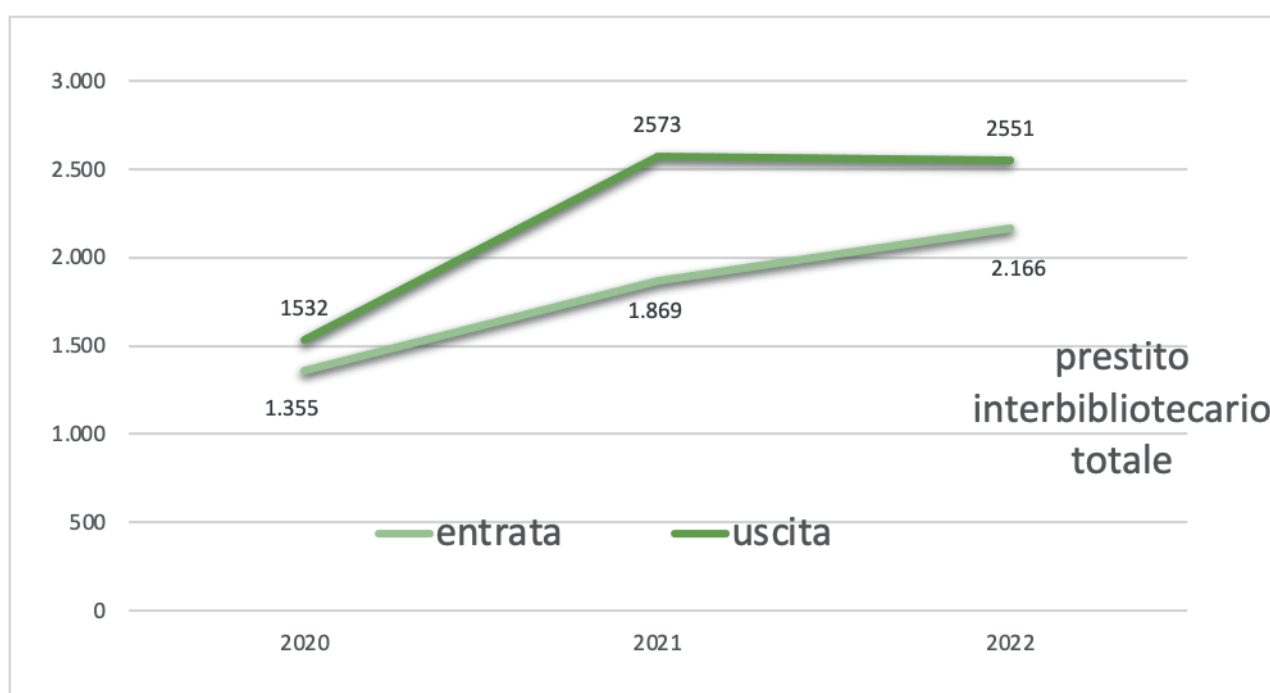
I primi dati relativi quindi all'utilizzo del servizio (accesso e prestiti) evidenzia come questi dati siano più elevati nei comuni che hanno un maggiore investimento di risorse economiche e organizzano un numero maggiore di iniziative. Tuttavia, come inizialmente illustrato, questi dati molto positivi sono più

legati all'intensità di utilizzo del servizio (fidelizzazione dell'utenza presente) che ad un impatto sulla popolazione complessiva, per cui verrebbe da suggerire di utilizzare una parte delle risorse per cercare di ampliare il numero di utenti attivi.

Un altro fattore importante, stret-

tamente derivante dal numero dei prestiti, è l'**indice di circolazione**, che mostra quanto il patrimonio disponibile sia effettivamente utilizzato e quindi la "fruttuosità" dell'investimento.

Si evidenzia un aumento generalizzato, come esito dell'aumento dei prestiti.

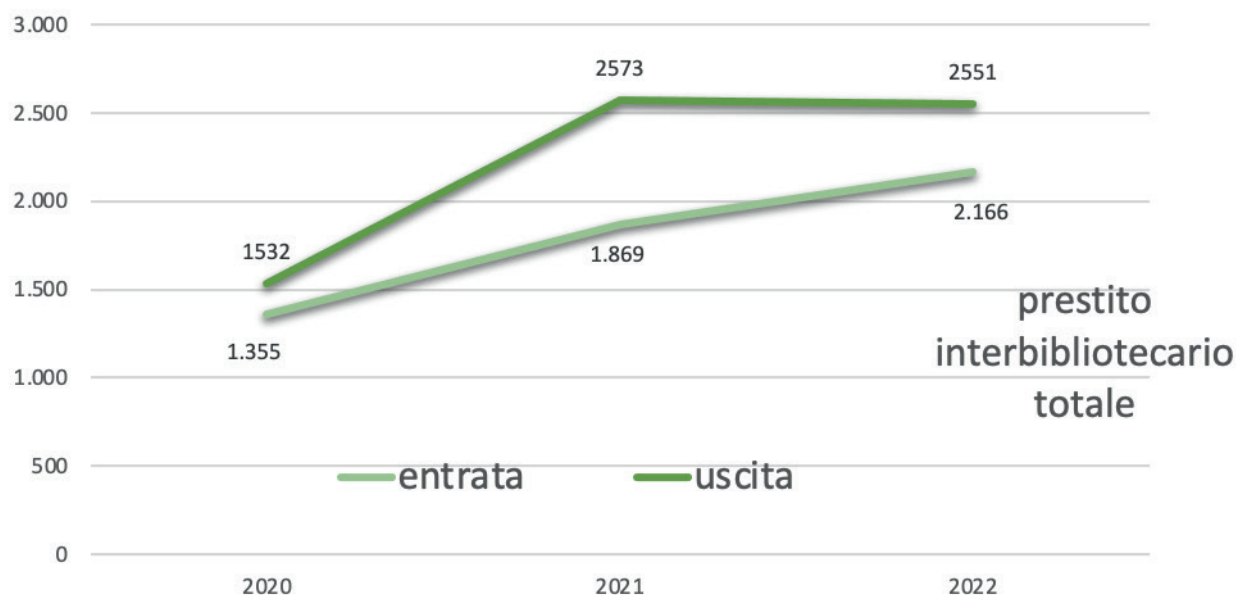


Un elemento che ha concorso sia all'aumento dei prestiti che all'indice di circolazione e risulta in crescita costante, è il **prestito interbibliotecario**. Ormai attivo da diversi anni, consente ai cittadini di un comune di ritirare – dietro prenotazione – qualsiasi volume disponibile a livello provinciale. Crea di fatto un catalogo comune che compren-

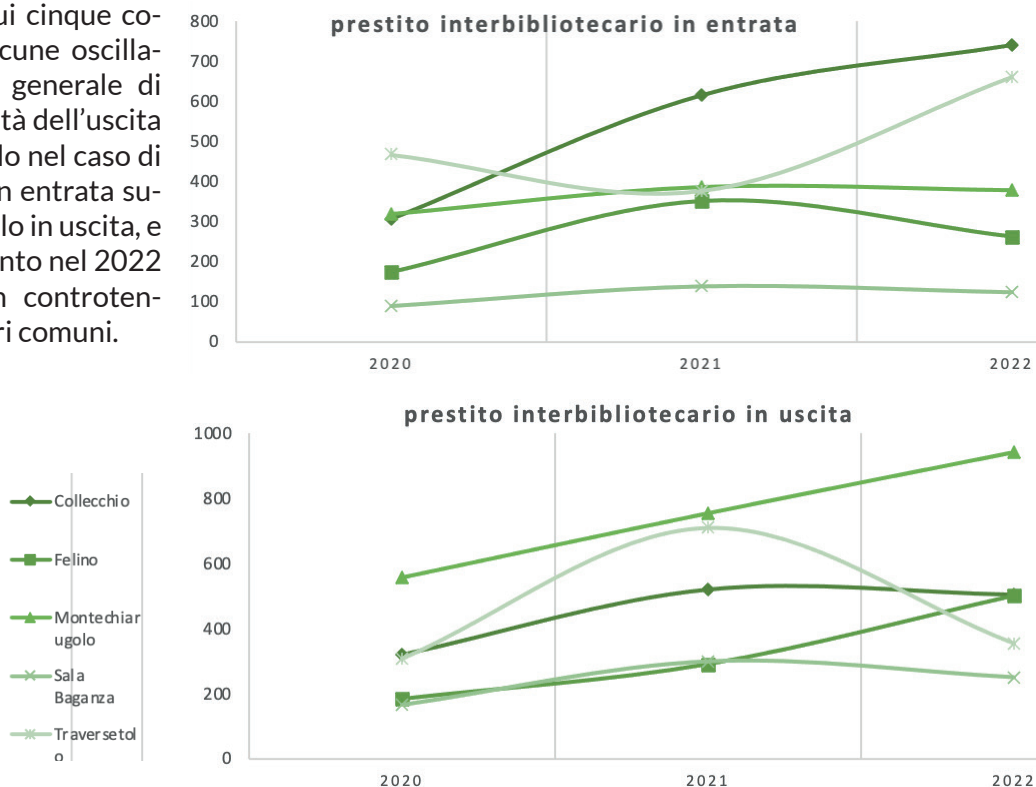
de il patrimonio di tutte le biblioteche della provincia, rendendolo disponibile ad ogni cittadino senza la necessità di spostarsi, se non per recarsi a ritirare il volume presso la biblioteca del proprio comune.

Il servizio è molto gradito dall'utenza e rispecchia un nuovo modo di fruire dei servizi di lettura. L'an-

damento sui cinque comuni, oltre alla crescita costante nell'uso del servizio, evidenzia come il **prestito in uscita superi quello in entrata**, da un lato qualificando il patrimonio della pedemontana come "appetibile" dagli utenti non residenti, dall'altro l'utenza del comprensorio come meno attiva rispetto al resto della provincia.



L'analisi di dettaglio sui cinque comuni mette in luce alcune oscillazioni, pure nel trend generale di aumento e di superiorità dell'uscita rispetto all'entrata. Solo nel caso di Collecchio il prestito in entrata supera decisamente quello in uscita, e Traversetolo ha raggiunto nel 2022 lo stesso risultato, in controtendenza rispetto agli altri comuni.



Conclusioni

L'analisi dei dati del triennio evidenzia **buone performance di tutti i territori**, in rapporto alle risorse disponibili, essendo in aumento sia gli utenti attivi che il numero dei prestiti ed essendo molto intense e diffuse le attività di promozione alla lettura, anche in presenza di organizzazioni veramente molto snelle.

Considerata la spesa pro capite, si potrebbe auspicare un livellamento che, pur nelle differenti dimensioni demografiche e territoriali, portasse tutti i comuni ad una spesa pro capite proporzionata, **aumentando gli stanziamenti nei territori in cui sono più ridotti**.

Questo consentirebbe anche ai Comuni di minori dimensioni di migliorare l'organizzazione, aggiornare il patrimonio e soprattutto incrementare le attività di promozione alla lettura. È infatti evidente che le performance migliori sono raggiunte in presenza di maggiori risorse, che consentano di aumentare e qualificare i servizi offerti. Le organizzazioni con maggiori risorse appaiono anche in grado di generarne di ulteriori, riuscendo a realizzare un maggiore **coinvolgimento nella gestione del volontariato**, con importanti esiti sia di coesione che di performance del servizio.

Fondamentale, inoltre, **rendere più stabile in tutti i servizi l'investimento per il costante rinnovamento del catalogo**.

La gestione attuale mette in luce alcune forme di integrazione fra le 5 biblioteche dell'Unione, in particolare relativamente alla realizzazione di progetti per la promozione della lettura e attività di specializzazione su categorie differenti di libri, su comuni limitrofi (es. Sala Baganza acquista libri di sociologia e Felino acquista volumi scientifici).

Occorrerebbe tuttavia ragionare in merito alla **possibilità di una programmazione integrata delle attività** tra le cinque biblioteche, dagli acquisti alla promozione della lettura, consentendo di ottimizzare, diversificare, qualificare. A partire dalla presente analisi, infatti, si potrebbe prevedere un maggiore coordinamento utile a contaminare buone prassi e unificare qualche procedura, con possibili economie di scala e soprattutto diffusione e condivisione della professionalità acquisita. Risulta auspicata da tutti i territori la regolare organizzazione, a tal fine, di momenti di incontro e confronto per rilanciare e ampliare la collaborazione.

In particolare sono emersi spontaneamente dal confronto tra i bibliotecari i possibili seguenti spunti di lavoro:

- **rendere più stabile e riconosciuto, anche tramite formalizzazioni, il lavoro di coordinamento**, da programmare e attuare attraverso periodici momenti di incontro e programmazione;
- **politiche di acquisto coordinate e ragionate**, intendendo effettivamente come unico il patrimonio delle cinque biblioteche, con analisi preliminare delle collezioni, progetto di integrazione delle stesse, acquisto condiviso;
- maggiore scambio di **buone pratiche e condivisione nella progettazione delle attività da offrire alla scuola**, parte molto consistente e complessa del lavoro del bibliotecario in cui sono richieste professionalità, creatività, conoscenza a fondo dei libri;
- uniformazione di **modulistica e regolamenti**;
- creazione **albo fornitori** comune per l'acquisto di libri e servizi di promozione della lettura, spettacoli, servizi di grafica e stampa, noleggio service e attrezzature;
- condivisione del **"magazzino donazioni"** per valutare l'effettiva utilità dei libri ricevuti su una scala più ampia;
- uniformazione delle **modalità di catalogazione ed esposizione** a scaffale;
- progettazione di **iniziative di promozione alla lettura integrate**;
- piano di **formazione comune del personale** volto ad un aggiornamento costante e ad elevare la professionalità complessiva con approfondimenti specialistici (per es. il mondo del fumetto, la biblioteca inclusiva, il soggettario per la catalogazione).

Affari generali 02

Affari generali

Pur trattandosi di un ambito meno visibile all'esterno, l'area degli affari generali e finanziari è quella che maggiormente mette in evidenza le modalità di funzionamento degli Enti e costituisce, nell'ambito del controllo di gestione associato, una base conoscitiva molto importante per lavorare in direzione di una maggiore integrazione tra i Comuni, diffusione di buone prassi organizzative e condivisione di strumenti di programmazione. Gli affari generali e il servizio finanziario sostengono di fatto l'attività dei servizi più visibili all'esterno, e si candidano come il luogo deputato a svolgere attività di indirizzo, controllo, consulenza e supporto.

L'area Affari generali, in particolare, è l'unità che garantisce il corretto funzionamento degli organi collegiali, supportandone l'attività e le funzioni di programmazione; garantisce il tracciamento di tutte le comunicazioni interne ed esterne, il confezionamento e la conservazione di tutti gli atti amministrativi, la contrattualistica. Presidia la trasparenza e l'accesso civico.

Trattandosi di un ambito in cui le attività sono molto puntualmente definite dalla normativa, le differenze rilevabili sono chiaramente determinate non solo da differenti

dotazioni, aspetto sul quale i margini di lavoro sono certamente limitati, ma anche da differenti prassi organizzative dettate dalla stratificazione di consuetudini, su cui si rileva invece maggior margine di sviluppo.

Considerata la commistione di attività con altri servizi e le differenti prassi organizzative, al fine di ottenere un dato omogeneo sono state considerate solo le attività tipiche della segreteria (supporto agli organi istituzionali e relativa gestione amministrativa, contrattualistica, protocollo PEC e cartaceo), attività svolte di fatto da tutte le segreterie dell'ambito (gestione degli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza), non includendo invece mansioni che potrebbero essere anche in capo ad altri settori o non essere presenti in tutti i comuni (per es comunicazione).

Le risorse dedicate oscillano tra una e due unità, evidenziando dotazioni molto snelle sul singolo comune ma una dotazione complessiva sull'ambito più significativa pari a circa 9.5 unità. Questo dato rende evidenti possibili sinergie derivanti da prassi più omogenee e gestione in comune di attività e procedimenti. In particolare si potrebbe cerca-

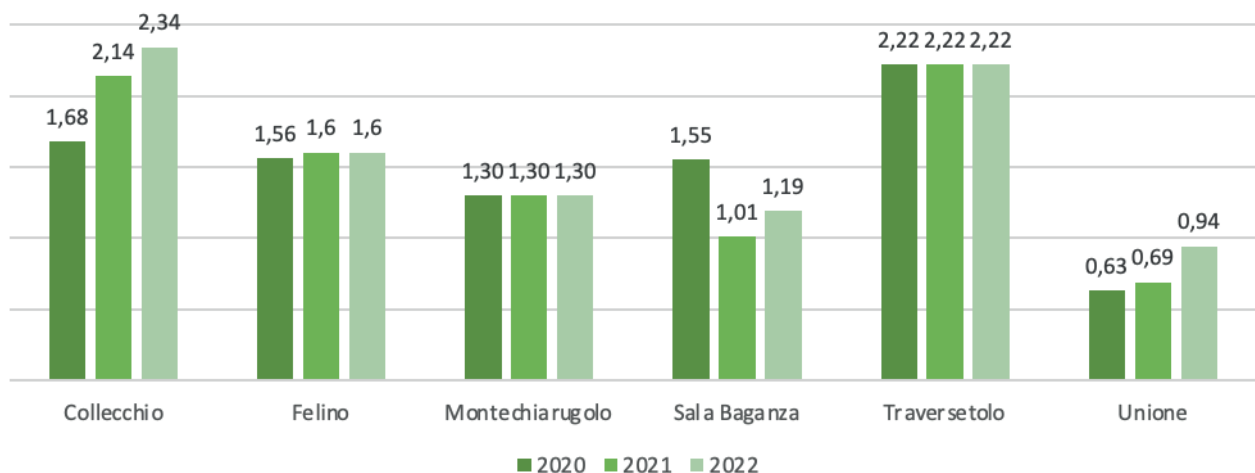
re di raggiungere alcune **economie di scala** e/o **specializzazioni** (in particolare redazione e registrazione dei contratti, forniture trasversali, procedure e manuale per la gestione documentale, ecc).

Sono già integrati alcuni aspetti; è presente ad esempio un unico affidamento per la formazione obbligatoria in materia di prevenzione della corruzione e supporto all'aggiornamento della relativa pianificazione; tuttavia sono molti i possibili ambiti di confronto e lavoro comune.

La fotografia delle risorse professionali dedicate a quest'area (dipendenti) ha cercato di misurare in termini di FTE (*full time equivalent*) il tempo lavoro dedicato dal personale assegnato al settore alle attività specifiche (segreteria, contratti, anticorruzione, protocollo pec e cartaceo, rapporti con organi istituzionali).

A parte un lieve incremento su alcuni enti e qualche oscillazione non significativa, le risorse dedicate risultano quantitativamente abbastanza stabili

personale dedicato alle attività di segreteria

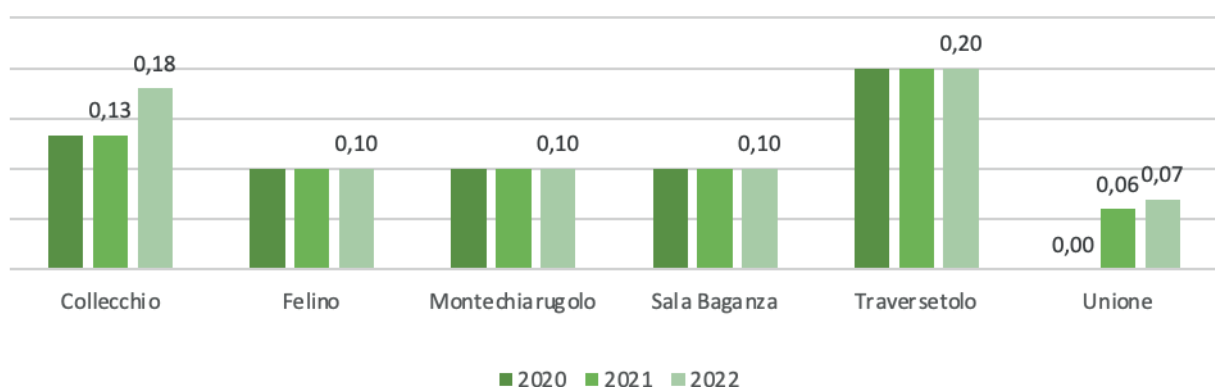


È significativo rilevare come a questo ambito vengano dedicate risorse di coordinamento e direzione veramente residuali. Non vi è nessuna figura di posizione organizza-

tiva/vicesegretario dedicata, e in generale la figura che ricopre questo ruolo dedica all'area, al massimo, un quinto del proprio tempo lavoro (pari a 7.2 ore di lavoro set-

timanali) e nella maggior parte dei casi molto meno (la media è 0.13 che corrisponde a 4.5 ore di lavoro settimanali).

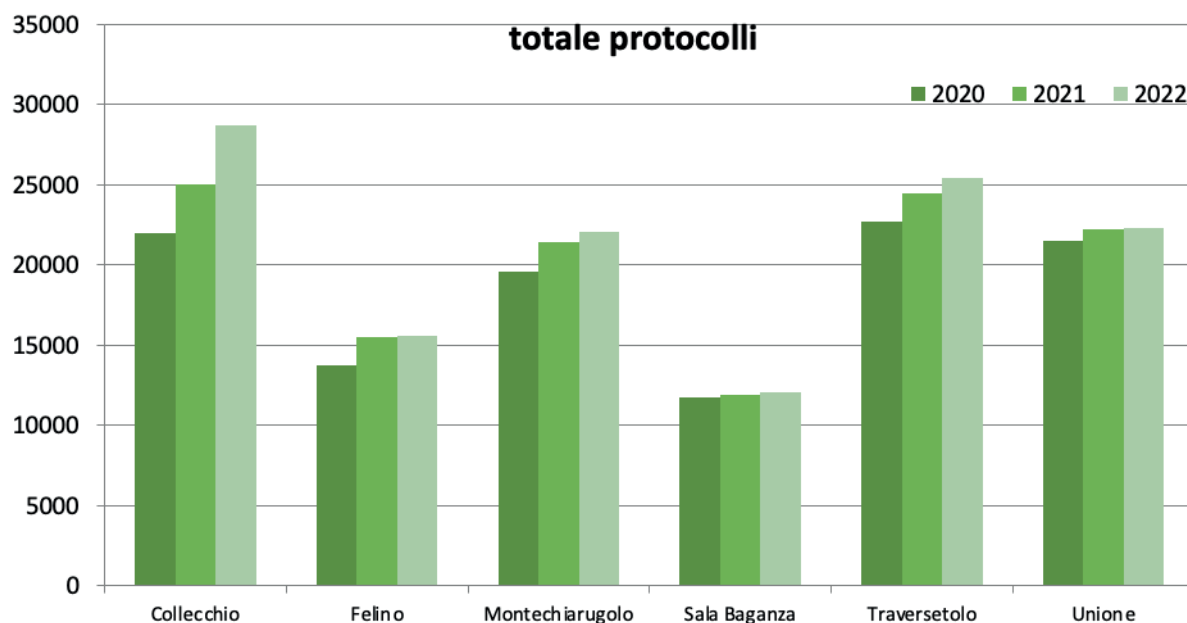
personale per la direzione del servizio



Un primo elemento che può rendere evidenza della mole delle attività trattate è il protocollo: vengono protocollate comunicazioni in entrata, in uscita e interne. Evidente il progressivo aumento dei protocolli nel triennio considerato, più marcato in alcuni enti. Il dato de-

riva dalla progressiva informatizzazione delle procedure che porta alla protocollazione di documenti e comunicazioni che in precedenza - a causa dell'eccessivo aggravio di lavoro derivante dall'eventuale scelta di protocollazione - non venivano protocollate. Va quindi

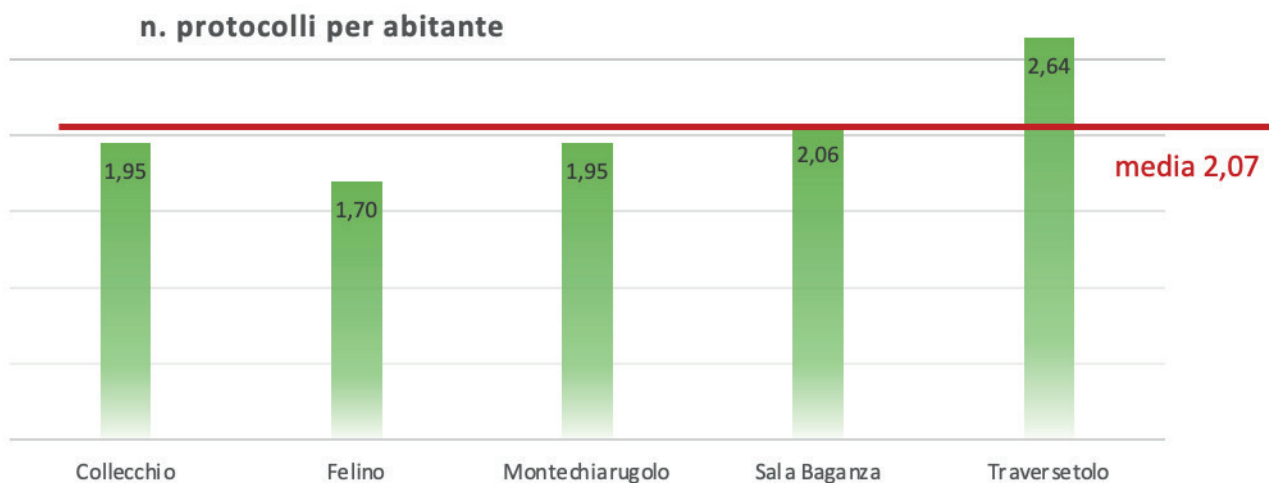
riconosciuto come **l'informatizzazione non aumenti solamente le opportunità di accesso ai servizi e consenta uno snellimento delle attività, ma garantisca anche una maggiore tracciabilità e trasparenza di tutte le procedure.**



Gli Enti di maggiori dimensioni paiono avere un maggior numero di protocolli, ma non vi è proporzionalità diretta. Analizzando infatti i protocolli per abitante (escludendo l'Unione per la quale il bacino

demografico è troppo ampio) si evidenzia un'attività molto più elevata della media su Traversetolo e molto più bassa su Felino. Anche in questo caso i numeri più elevanti sono legati ad un maggiore livello

di informatizzazione, che però non spiega tutte le differenze che derivano anche da prassi organizzative non omogenee.



In tutti gli enti, senza distinzione, si osserva una prevalenza delle comunicazioni in entrata rispetto a quelle in uscita; il dato è attribuibile principalmente al fatto che fra i protocolli in entrata vi sono anche le fatture elettroniche, che non generano corrispondenti comunicazioni in uscita. Va inoltre considerato come molte comunicazioni provenienti da enti sovraordinati

devono semplicemente essere assunte agli atti, anche in questo caso senza generare protocolli in uscita. L'incidenza di tali comunicazioni sul totale è ovviamente più elevata negli enti di minori dimensioni, dato interessante alla luce di una eventuale gestione integrata e unificata dei protocolli. La presente rilevazione, effettuata per la prima volta, non distingue tra protocolli che si

generano con un livello di maggiore automazione (come ad esempio, appunto, le fatture) e protocolli che devono essere lavorati dall'operatore attraverso un lavoro di categorizzazione, fascicolazione, assegnazione e, soprattutto, digitalizzazione di tutta la posta cartacea. Si ritiene nelle prossime rilevazioni di identificare in modo più preciso questo dato ai fini di una maggio-

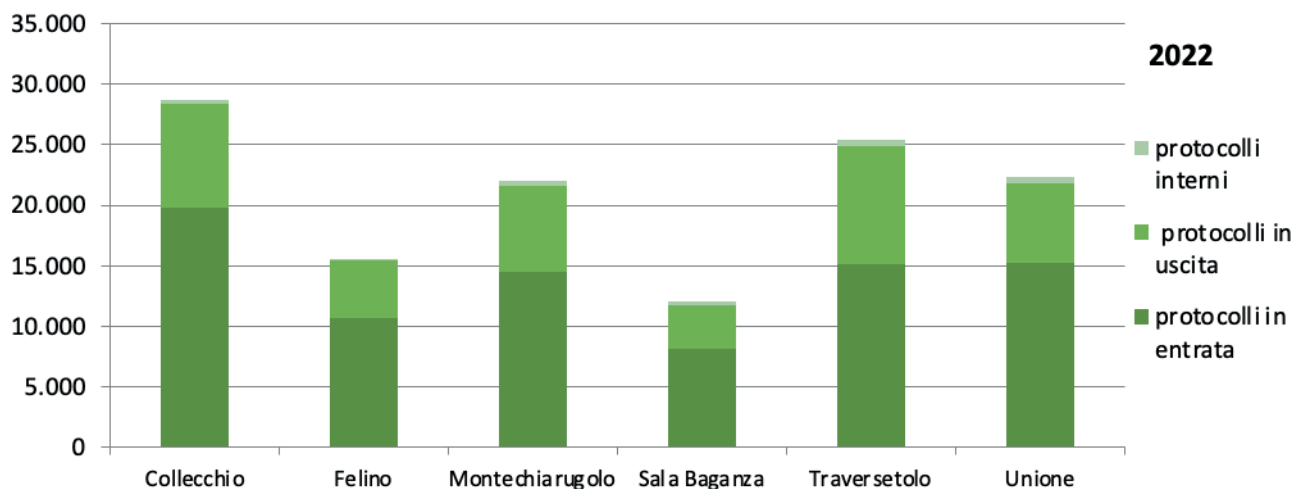
re evidenza del carico di lavoro e, in prospettiva, dagli effetti di una sempre maggiore digitalizzazione.

La media distrettuale evidenzia un 66% di protocolli in entrata, un

32% in uscita e un 2% di protocolli interni, senza fluttuazioni significative nelle tre annualità considerate. Degno di nota e di riflessioni organizzative lo scarso utilizzo – in modo generalizzato – dei protocol-

li interni, che potrebbero in diversi casi sostituire comunicazioni più informali tracciando maggiormente alcuni procedimenti dell'ente.

2022	Collecchio	Felino	Montechiarugolo	Sala Baganza	Traversetolo	Unione
Protocolli in entrata	69%	68%	66%	67%	60%	68%
Protocolli in uscita	30%	31%	32%	30%	38%	30%
Protocolli interni	1%	1%	2%	3%	2%	2%



Un elemento interessante per descrivere le modalità organizzative della struttura politica è dato dalla frequenza degli incontri degli organi collegiali.

Per quanto concerne la giunta, l'analisi del triennio mostra come tutti i Comuni, con l'eccezione di Sala Baganza, abbiano giunte a cadenza almeno settimanale o anche più frequenti. Interessante notare

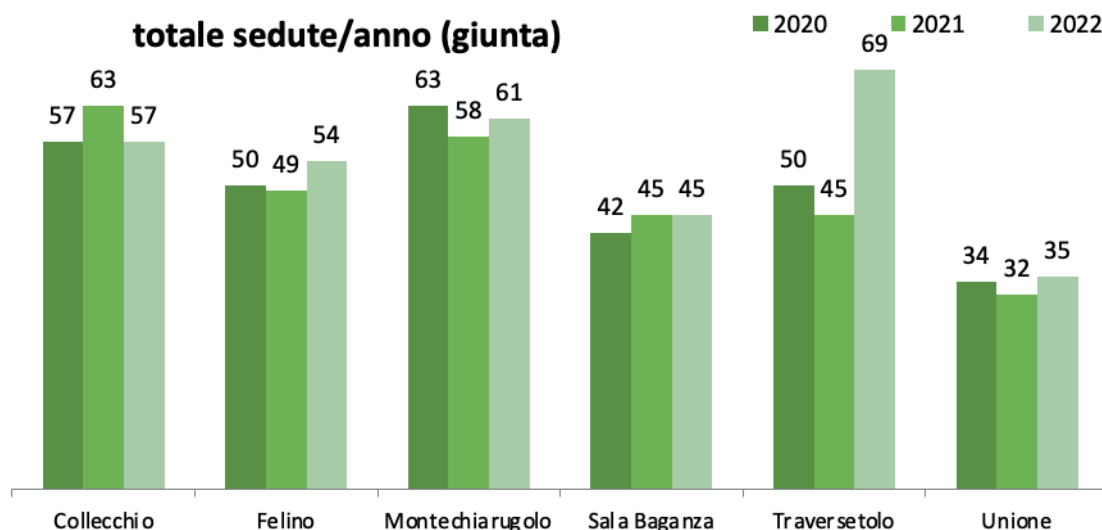
come **per l'Unione** vi sia invece una frequenza molto minore; **la prassi prevede convocazioni bisettimanali in ragione** della parzialità delle funzioni gestite e della presenza, nella gestione sovracomunale, anche dell'Azienda Speciale, che rappresenta di fatto un altro soggetto di gestione associata con propri organi collegiali, sempre composti dai Sindaci. La convocazione bisettimanale dell'Unione, sommata alla

convocazione bisettimanale dell'Azienda, comporta di fatto incontri settimanali per la gestione associata, allineando tutti gli enti. I tempi leggermente più dilatati di Sala Baganza sono dovuti all'assenza di una figura di Vicesegretario, che comporta la necessità – per ogni seduta – di attendere la presenza del Segretario, figura in comune con molti altri enti.

Ogni quanti giorni è convocata la Giunta

	Collecchio	Felino	Montechiarugolo	Sala Baganza	Traversetolo	Unione
2020	6	7	6	8	8	11
2021	6	7	6	9	7	11
2022	6	7	6	8	5	10

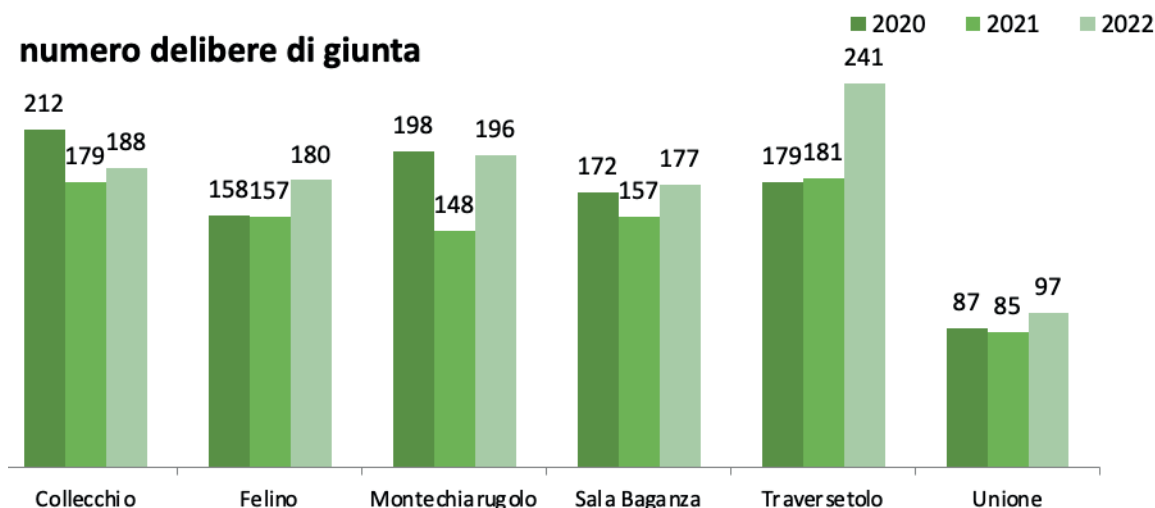
Analizzando l'andamento, si evidenziano prassi abbastanza consolidate con poche oscillazioni, con l'eccezione di Traversetolo che ha mostrato una progressiva intensificazione nel triennio.



L'intensità deliberativa è meno determinata dalla dimensione degli enti e risulta abbastanza omogenea (con la solita eccezione del comune di Traversetolo nell'anno 2022, in cui come si è potuto vedere sono molto aumentate anche le sedute). Le oscillazioni possono in parte es-

sere ricondotte alle scadenze e al rinnovo degli organi, che comportano rallentamenti e riprese. In particolare, va rilevato come i Comuni di Traversetolo, Felino e Sala hanno rinnovato gli organi nel 2021, mentre Collecchio e Montechiarugolo andranno al rinnovo nel 2024.

Per un esame più approfondito delle oscillazioni andrebbe tuttavia analizzata la tipologia degli atti deliberativi, per valutare se vi sono anche differenti prassi.



Con riferimento alle sedute di Consiglio, è evidente che i Comuni hanno avuto un rallentamento nel 2020 legato alla pandemia e alle conseguenti misure di contenimento, che hanno richiesto di razionalizzare le sedute, oltre a

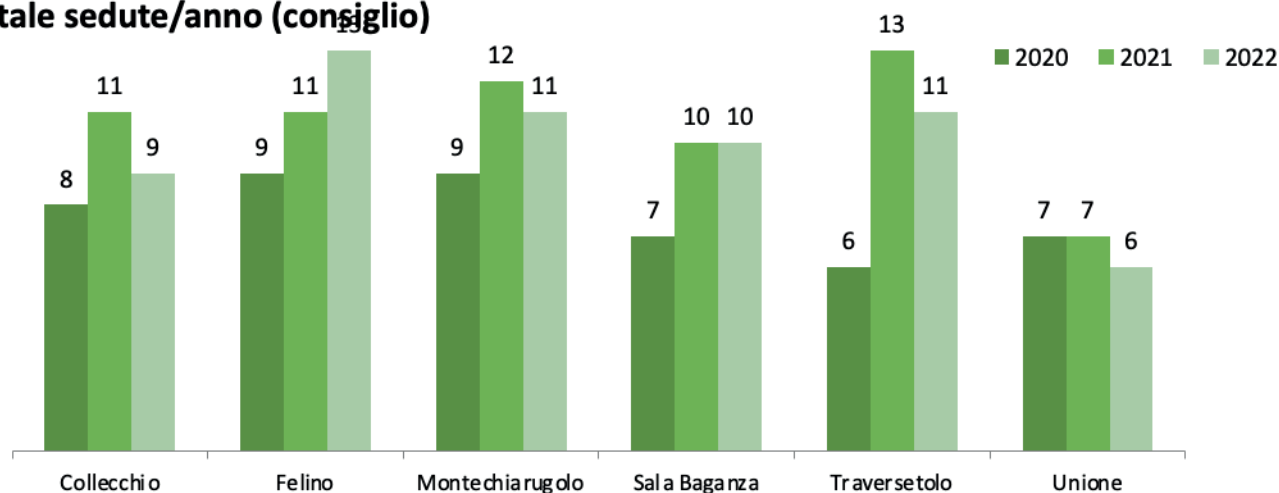
intraprendere differenti modalità di svolgimento (da remoto/miste). La frequenza del 2020 non risulta pertanto significativa. Analizzando però le due annualità successive, risulta pressoché generale la **tendenza ad organizzare una seduta**

di consiglio al mese, con la solita eccezione dell'Unione nella quale l'attività istituzionale - come già visto per la giunta - è meno intensa, arrivando nel 2022 a sedute bimestrali.

Ogni quanti giorni è convocato il Consiglio

	Collecchio	Felino	Montechiarugolo	Sala Baganza	Traversetolo	Unione
2020	46	41	41	52	61	52
2021	33	33	30	37	28	52
2022	41	28	33	37	33	61

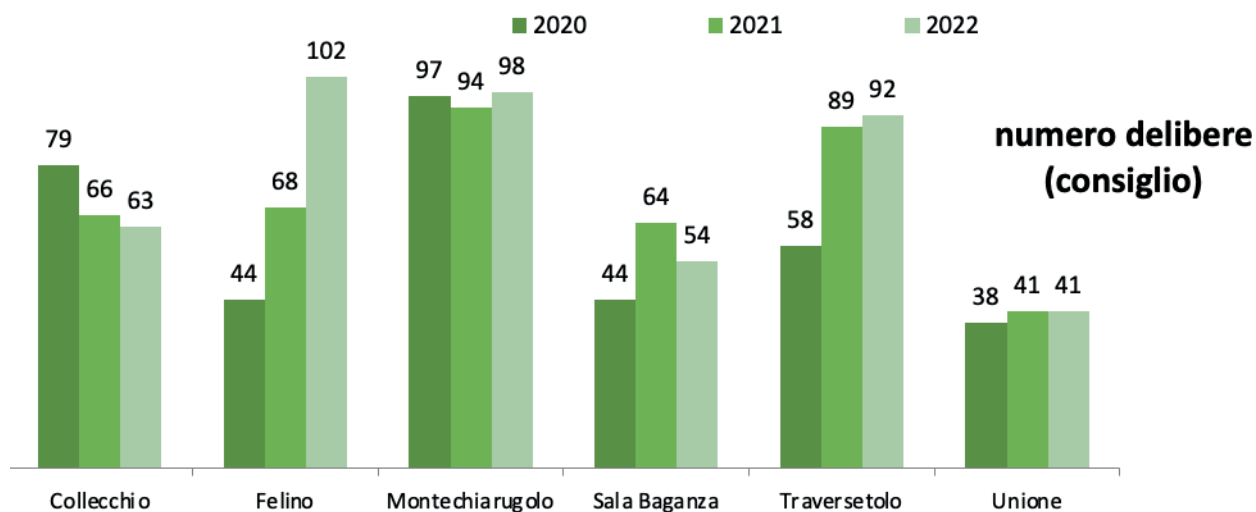
totale sedute/anno (consiglio)



L'intensità deliberativa, come già visto per la giunta, non è determinata dalla dimensione degli enti. Abbastanza sorprendente, in tal senso, l'impennata del Comune di Felino sull'annualità 2022; ma tutto il quadro risulta abbastanza

disomogeneo, evidenziando anche in questo caso prassi organizzative differenti che andrebbero analizzate in modo approfondito per mettere in luce possibili ottimizzazioni. Confermata anche per il Consiglio, come già mostrata per

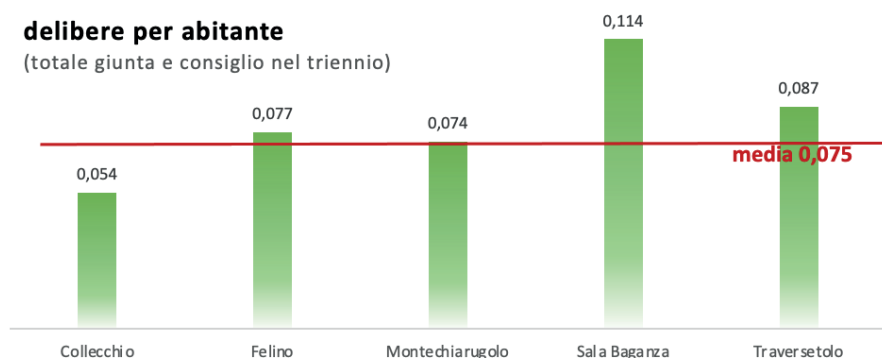
la Giunta, un'attività collegiale in **Unione più diradata** per il ridotto numero di funzioni gestite e la presenza di altri soggetti sovramunicipali (Azienda Speciale) con una propria attività collegiale.



Considerando il totale delle deliberazioni, di giunta e di consiglio, adottate nel triennio, e mettendolo in relazione al numero degli abitanti, esce una media distrettuale di 0.075 delibere ad abitante (dato non inserito per l'Unione, per la quale non è significativo). La **maggiore incidenza degli atti sui comuni di minore dimensione demografica è chiaramente collegata all'esigenza di adottare tutti gli atti obbligatori di funzionamento istituzionale e di programmazione economico finanziaria, a prescindere dalla dimensione dell'ente e del territorio.** L'attività istituzionale e di funzionamento rappresenta quindi - in proporzione - un carico maggiore per gli enti più piccoli; ed è comunque evidente una replicazione di atti in tutti gli Enti.

delibere per abitante

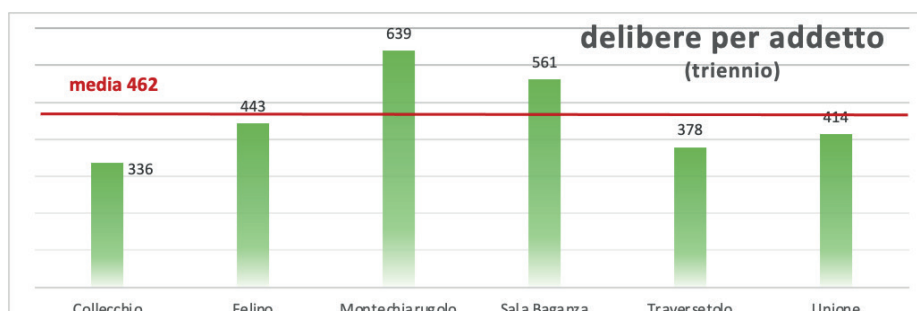
(totale giunta e consiglio nel triennio)



Indipendentemente dalla tipologia di atto, l'attività deliberativa comporta un lavoro amministrativo a sé, e risulta utile considerarne l'impatto sulle risorse umane dedicate. Abbastanza significativo che i picchi si collochino non solo nel comune di minori dimensioni (in cui questo esito è prevedibile) ma anche in uno dei comuni più strutturati.

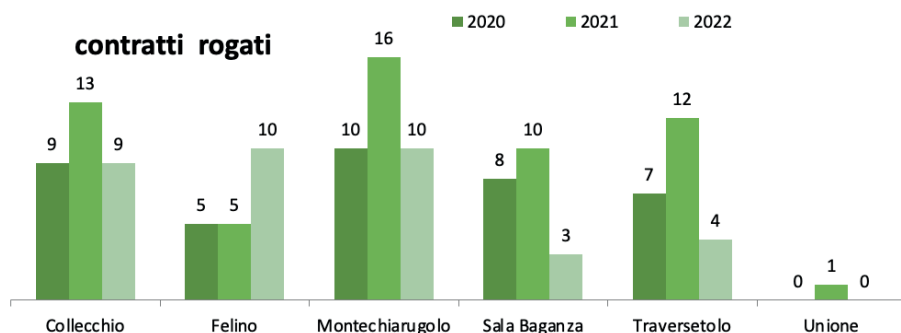
delibere per addetto

(triennio)

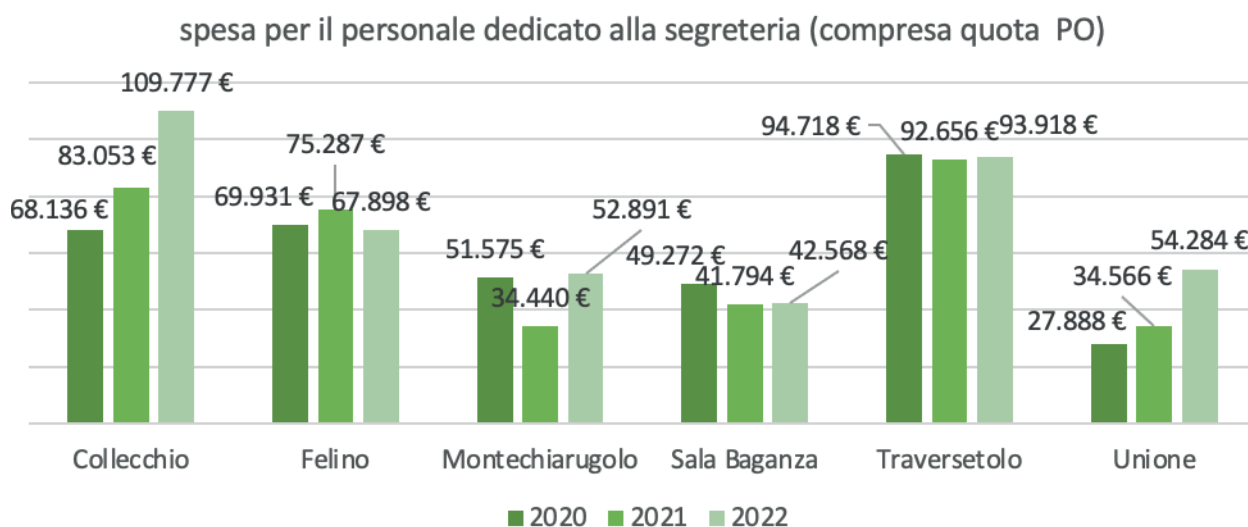


Approfondendo infine i contratti registrati, vengono raffrontati **solo i dati relativi ai contratti effettivamente rogati, atti pubblici con la presenza del Segretario** quale ufficiale rogante, e non anche convenzioni o scritture private non soggette a registrazione, per le quali ci si riserva un successivo approfondimento di possibili prassi di registrazione differenti.

contratti rogati



Alcune considerazioni conclusive possono essere fatte considerando la spesa sostenuta per la funzione Affari generali. Si è tenuto conto delle spese direttamente imputabili all'ufficio e pertanto prevalentemente costituite dal personale assegnato, come rilevato più sopra, e senza tenere conto del pur consistente costo del segretario, per le ragioni già esposte.



Pure con alcune eccezioni, emerge una spesa che a livello distrettuale risulta in progressivo aumento, arrivando nel 2022 a 421.337 euro. Considerata l'esiguità delle risorse dedicate da ciascun ente, sia professionali che economiche, e la replicazione di atti e procedimenti sopra evidenziati, andrebbe attentamente presa in considerazione la possibilità di valutare – come più sopra accennato – sinergie tra gli enti in direzione di maggiore specializzazione, snellimento, omogeneità, economie di scala.

Servizi finanziari

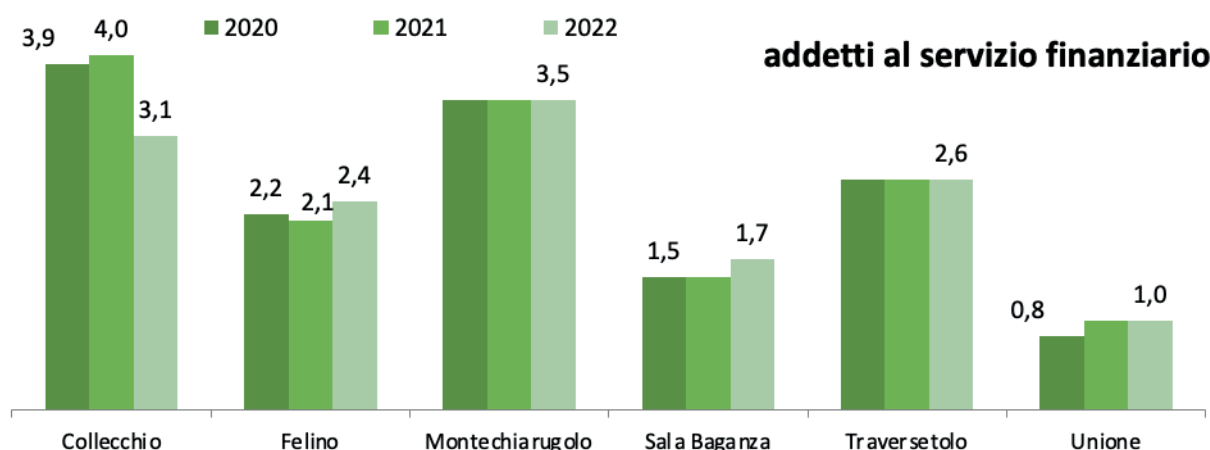
03

Servizi finanziari

Con riferimento alla struttura organizzativa disponibile, si è tenuto conto del fatto che gli addetti operanti nei servizi finanziari svolgono talvolta anche funzioni “non proprie” del servizio finanziario, come riscossione rette o riscossione coattiva delle entrate (commistioni presenti in 3 comuni su 5). Si è pertanto cercato di stimare le unità nette, togliendo il tempo dedicato ad attività “non proprie”.

Come già evidenziato per il settore Affari generali, il quadro che emerge delinea una situazione di complessiva di risorse molto contenute sui singoli enti (tre operatori nei comuni più strutturati) abbastanza significative se considerate globalmente (14.3 unità nel 2022). Le considerazioni già fatte per gli affari generali sono valide anche per i servizi finanziari: andrebbero attentamente considerate attività

comuni e sinergie in direzione di specializzare i professionisti, unificare eventuali affidamenti, garantire intercambiabilità, raccordare tempi e scadenze, ridurre e razionalizzare gli atti.



Alcune osservazioni:

- si replica sostanzialmente la situazione visibile in altri settori, con tre comuni un poco più strutturati (due in misura maggiore) e due comuni con dotazioni più “leggere”;
- evidente il sottodimensionamento del servizio finanziario dell’Unione; si tratta di una carenza da colmare considerato il ruolo strategico e di coordinamento che deve essere svolto; la rilevazione 2024 potrà considerare una figura part

time aggiuntiva, in parte dedicata anche al controllo di gestione, che ha preso servizio nella seconda metà del 2023.

Il confronto tecnico ha fatto emergere l’esigenza di raffrontare quali attività, all’interno degli adempimenti del servizio finanziario, sono svolte internamente e quali risultano svolte con un supporto esterno (tramite apposito affidamento). Lo schema a seguire riporta le scelte emerse (anno 2022).

È assolutamente prevalente la scelta di utilizzare un supporto

esterno per la redazione di adempimenti come la redazione del bilancio consolidato e della contabilità economico patrimoniale. **Generalizzato, poi, l’uso di supporti esterni per l’assistenza fiscale e la contabilità IRAP e IVA.**

Interessante rilevare come proprio le organizzazioni con minori dotazioni di personale (l’Unione e, in misura maggiore, il Comune di Sala Baganza) abbiano scelto di gestire senza supporto esterno alcune di queste attività.

Gestione	Collecchio	Felino	Montechiarugolo	Sala Baganza	Traversetolo	Unione
bilancio consolidato	Supporto esterno	Supporto esterno	Supporto esterno	autonoma	Supporto esterno	autonoma
contabilità economico patrimoniale	Supporto esterno	Supporto esterno	Supporto esterno	autonoma	Supporto esterno	Supporto esterno
assistenza fiscale e contabilità IRAP e IVA	Supporto esterno	Supporto esterno	Supporto esterno	Supporto esterno	Supporto esterno	Supporto esterno

*relativo solo alla contabilità IRAP, in quanto l'Unione non gestisce servizi commerciali soggetti a IVA.

Come indicato, la maggioranza degli Enti ha optato per un supporto esterno, o per scelta di differenti priorità di lavoro o per ragioni di turn over del personale, sostenendo comunque per queste attività costi piuttosto contenuti.

Spesa per attività esternalizzata	Collecchio	Felino	Montechiarugolo	Sala Baganza	Traversetolo	Unione
bilancio consolidato	2.243,58	952,82	1.184,62	0,00	952,82	0,00
contabilità economico patrimoniale	1.010,16	1.952,00	1.199,57	0,00	1.308,45	966,24
assistenza fiscale e contabilità IRAP e IVA	3.050,00	1.268,80	2.708,89	3.500,00	1.628,70	0,00

Il confronto tecnico ha inoltre messo in evidenza i seguenti aspetti:

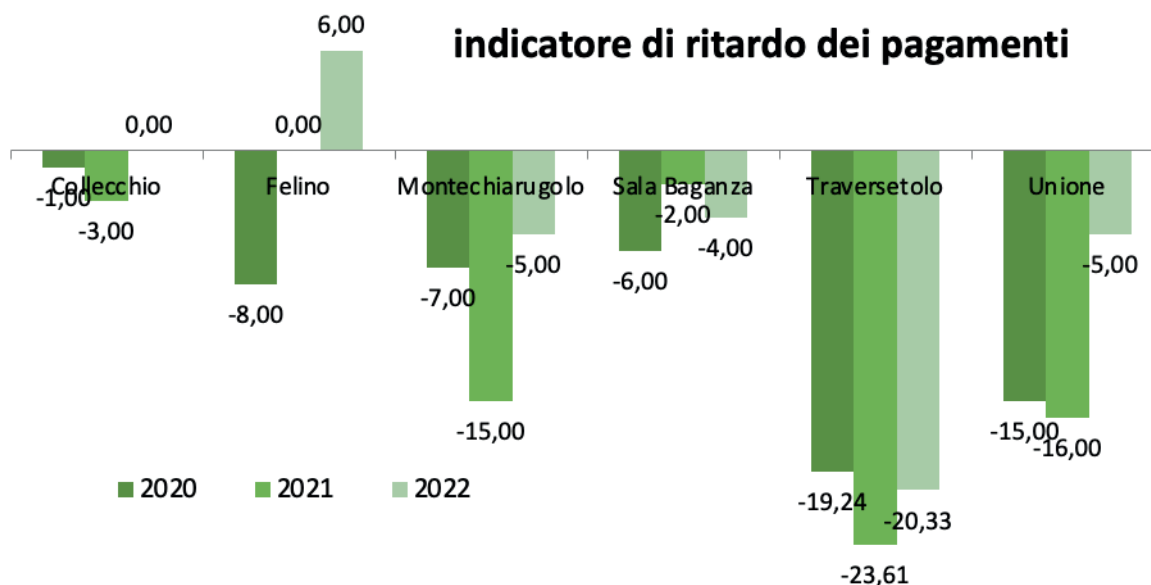
- tutti i servizi finanziari, gestiscono le **utenze** per tutti gli altri servizi dell'ente; fa eccezione l'Unione che non ha in capo utenze ad eccezione di quelle telefoniche, gestite dal Servizio informatico;
- tutti i servizi finanziari, ad eccezione dell'Unione, hanno in capo la **riscossione coattiva delle entrate**; nel caso di Montechiarugolo e Sala Baganza è gestita direttamente;
- tutti i servizi finanziari, ad eccezione di Collecchio e Unione, hanno in capo la gestione dei **servizi assicurativi**; nel caso di Montechiarugolo e Traversetolo, tale gestione riguarda anche i sinistri in franchigia collegati alla RC verso terzi;
- i servizi finanziari di Montechiarugolo e Sala Baganza si occupano

anche degli **appalti delle pulizie** e del vestiario del personale operativo (quest'ultimo anche dal servizio finanziario di Collecchio).

È in sostanza presente una certa **omogeneità rispetto alla scelta di porre in capo al servizio finanziario utenze, assicurazioni e riscossione coattiva**; in questi ambiti risultano pertanto evidenti possibili sinergie in una gestione maggiormente integrata tra gli Enti. Rispetto alle scelte di gestione diretta/esternalizzata, andrebbero valutate anche tenendo conto delle dotazioni esistenti, così come per attività residuali e generalmente non svolte dal servizio finanziario.

Un primo indicatore di funzionamento riguarda le tempistiche di liquidazione delle fatture. Si è scelto di misurare il ritardo rispetto alle scadenze (dato complesso anche rispetto alle diverse scadenze delle fatture, non tutte a 30 gg). I dati ne-

gativi corrispondono a pagamenti in anticipo rispetto alla scadenza. La situazione distrettuale è di sostanziale rispetto delle scadenze, con una media di anticipo di 11 giorni sul 2020, di 12 giorni sul 2021, e infine di 6 giorni nel 2022.

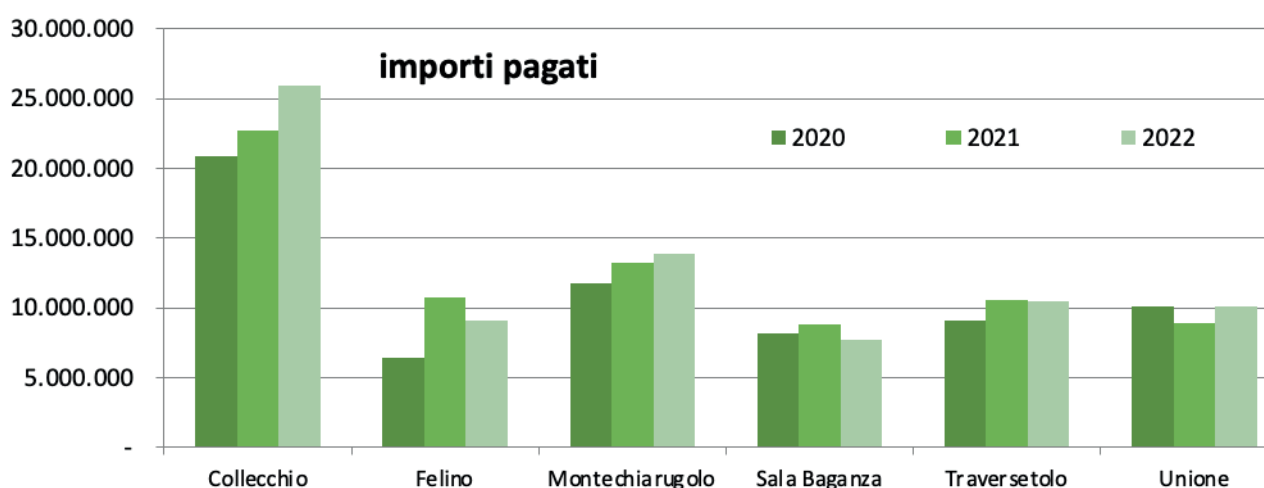


I tempi dei pagamenti non sono riconducibili solamente al personale assegnato al servizio finanziario, ma all'intera struttura dell'Ente, visto che ai tempi della ragioneria per l'emissione del mandato si sommano i tempi degli Uffici per elaborare l'atto di liquidazione. I ritardi presenti, tuttavia, sono emersi come dovuti più alla carenza di liquidità

che a criticità organizzative riconducibili agli uffici.

Anche se non coincidono con le dimensioni del bilancio, gli importi pagati nell'anno forniscono un'idea approssimativa della mole di attività che grava sul servizio finanziario. In particolare il volume totale delle spese di alcuni enti potrebbe

essere influenzato dalla presenza di servizi gestiti tramite concessione, che si ritiene di considerare o quantomeno descrivere più dettagliatamente nelle prossime rilevazioni. Evidente, ad ogni modo, la maggiore dimensione economica del Comune di Collecchio rispetto agli altri.

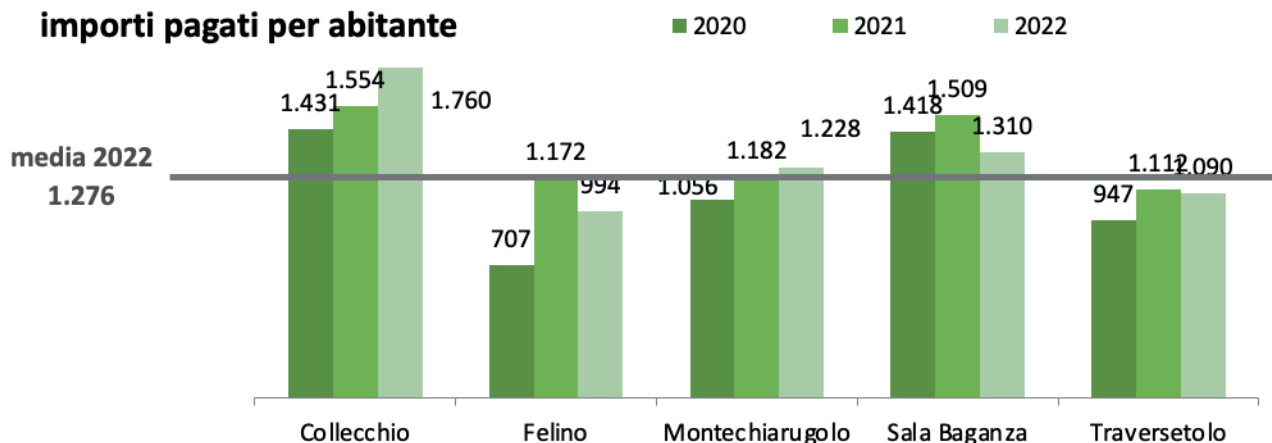


Tuttavia per un quadro più chiaro occorre mettere in relazione la spesa con la dimensione demografica, che va in parte ridurre la forbice tra gli importi dei diversi comuni, pure

mantenendo una spesa pro capite più elevata su Collecchio. Significativo il dato del Comune più piccolo, con una spesa pro capite superiore alla media. Il dato è in realtà comu-

ne alle realtà più piccole che hanno, in proporzione, costi fissi di funzionamento più elevati (cfr. Anci-Ifel, "La finanza comunale in sintesi. Anno 2021").

importi pagati per abitante

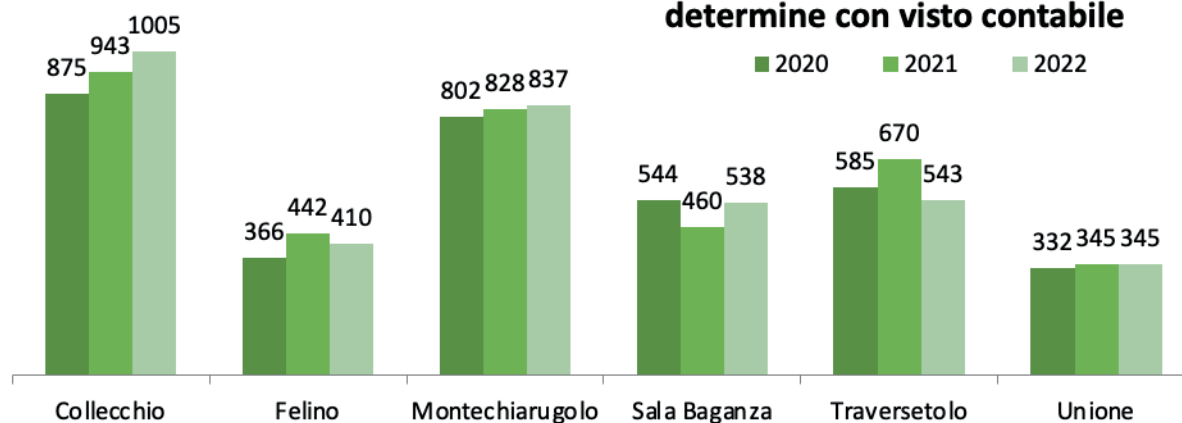


Altro indicatore della mole di attività è dato dalle determinazioni per le quali è previsto un visto di regolarità contabile, che cioè comportano una specifica lavorazione da

parte del Servizio finanziario. Fatta eccezione per Collecchio, che ha il maggior numero di atti e di risorse, non c'è proporzionalità diretta tra numero atti e mole del bilancio, de-

rivando il numero di atti da aspetti specifici del territorio ma anche da possibili differenti prassi operative.

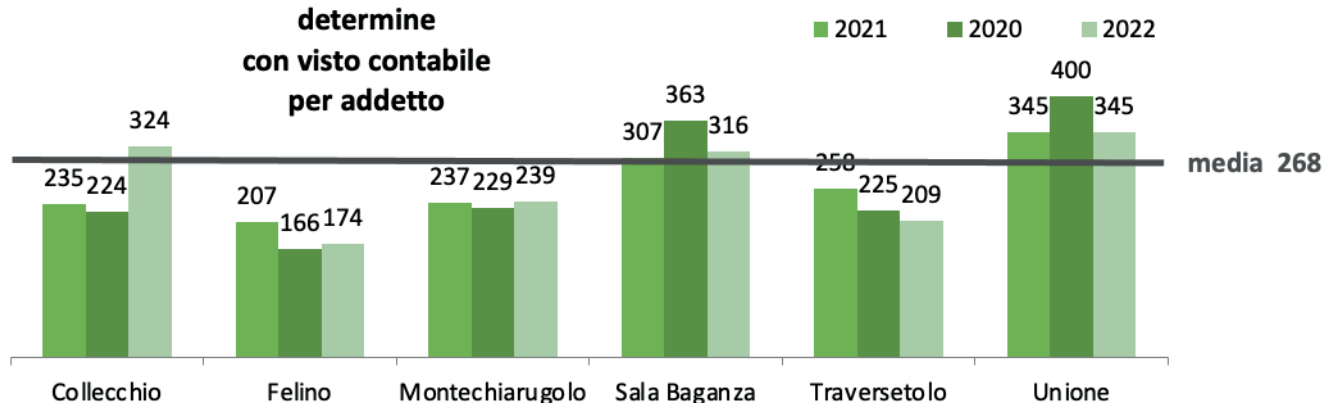
determine con visto contabile



Quello che è certo, è che il numero di determine con visto contabile, raffrontato al numero degli addetti, può essere indicativo del relativo

carico di lavoro. Abbastanza scontato rilevare il superamento stabile della media da parte delle due organizzazioni con minori dotazioni

di personale: l'Unione e il Comune di Sala Baganza.

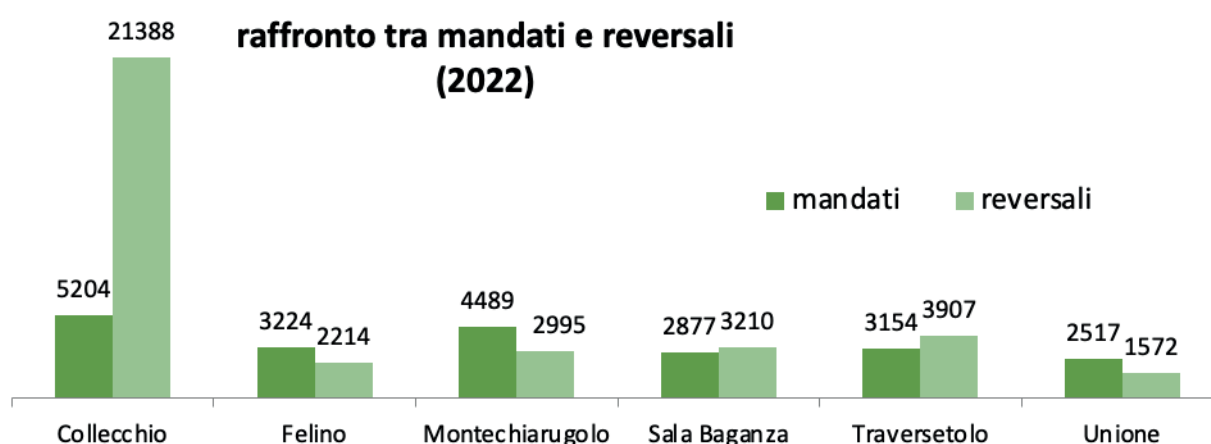
determine
con visto contabile
per addetto

Sono stati infine presi in considerazione i mandati e le reversali, che si riportano a seguire e sui quali si possono ripetere le considerazioni già esposte sulle altre attività. In generale c'è una certa proporzione tra mandati e reversali, pur con differenze locali legati a possibili differenti prassi organizzative (per es la scelta di reversali giornaliere e puntuali anziché cumulative, per esempio mensili, raggruppate per tipologia d'entrata, riducendo il numero ma non le somme).

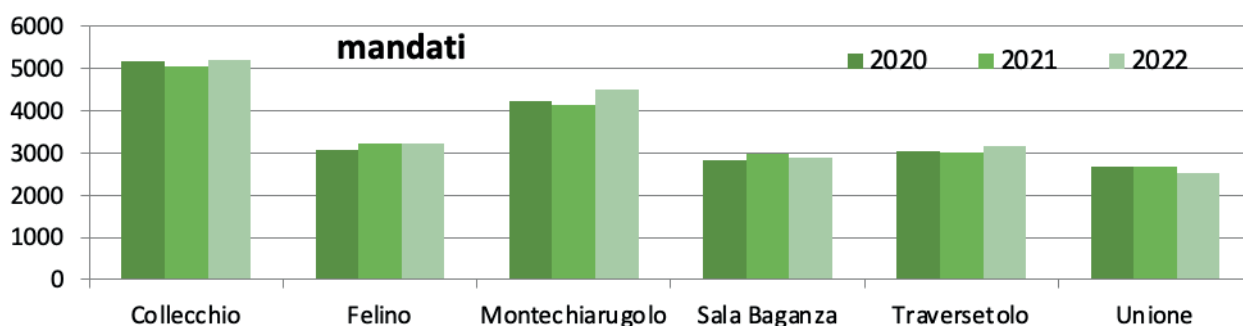
Il dato elevato delle reversali di Collecchio non deriva da effettiva maggiore attività ma dall'impostazione di un applicativo che genera reversali singole per ogni pagamento e non "accorpate" per capitolo come accade invece per gli altri enti; non è pertanto legato ad un effettivo maggior carico di lavoro ma solo ad una diversa procedura informatica.

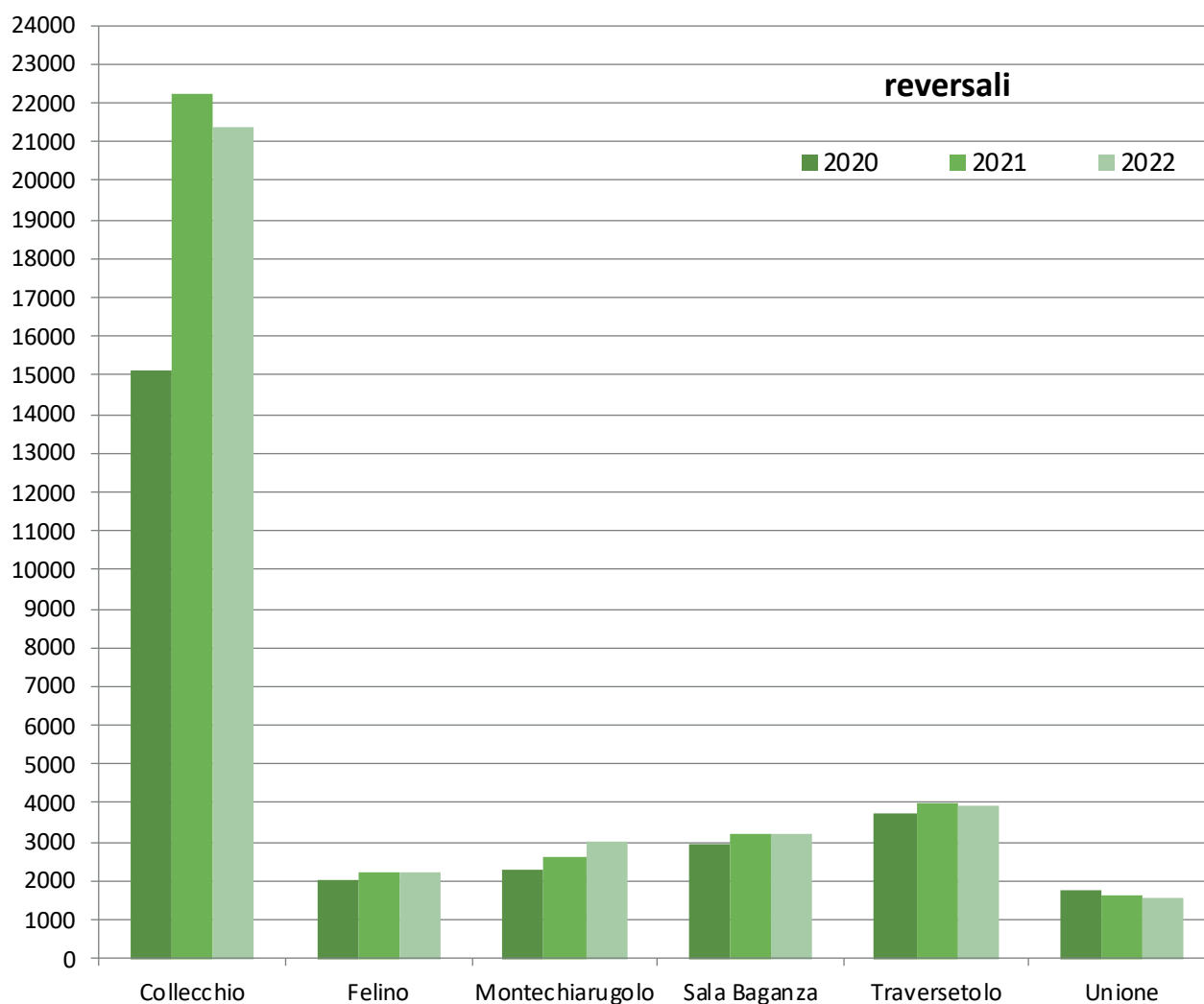
In considerazione della progressiva informatizzazione saranno da

aggiornare le modalità di registrazione, verificando se più opportuno seguire l'attuale modalità di Collecchio, e quindi con reversali molto puntuali e parcellizzate, che forniscono informazioni più dettagliate utili in alcune fasi di lavoro, o se optare per reversali maggiormente accorpate e quindi più sintetiche rispetto ai dati disponibili a valle ma più snelle per la gestione di altre fasi di lavoro.

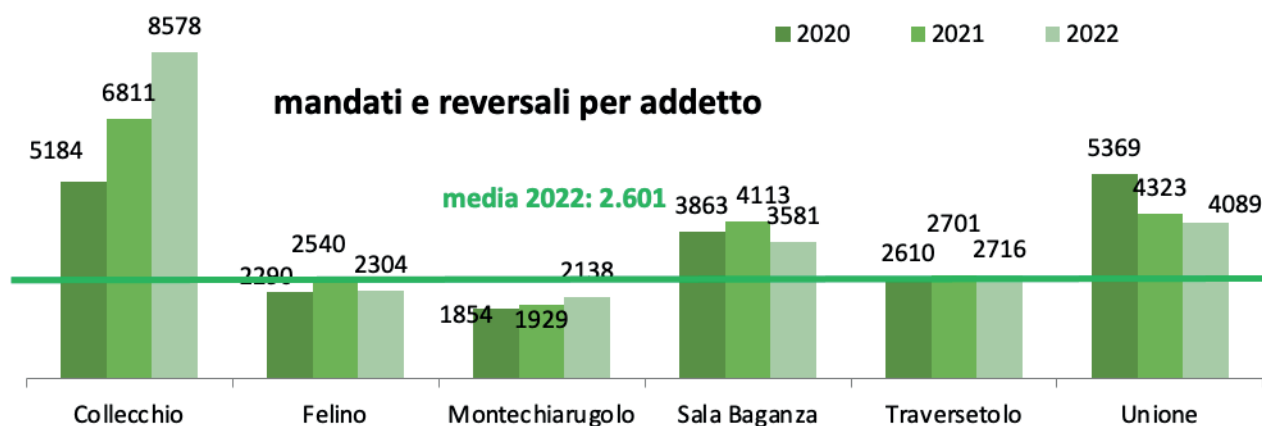


Osservando l'andamento di mandati e reversali nel triennio, pur nella limitatezza dell'arco temporale preso in esame, è evidente una certa stabilità.





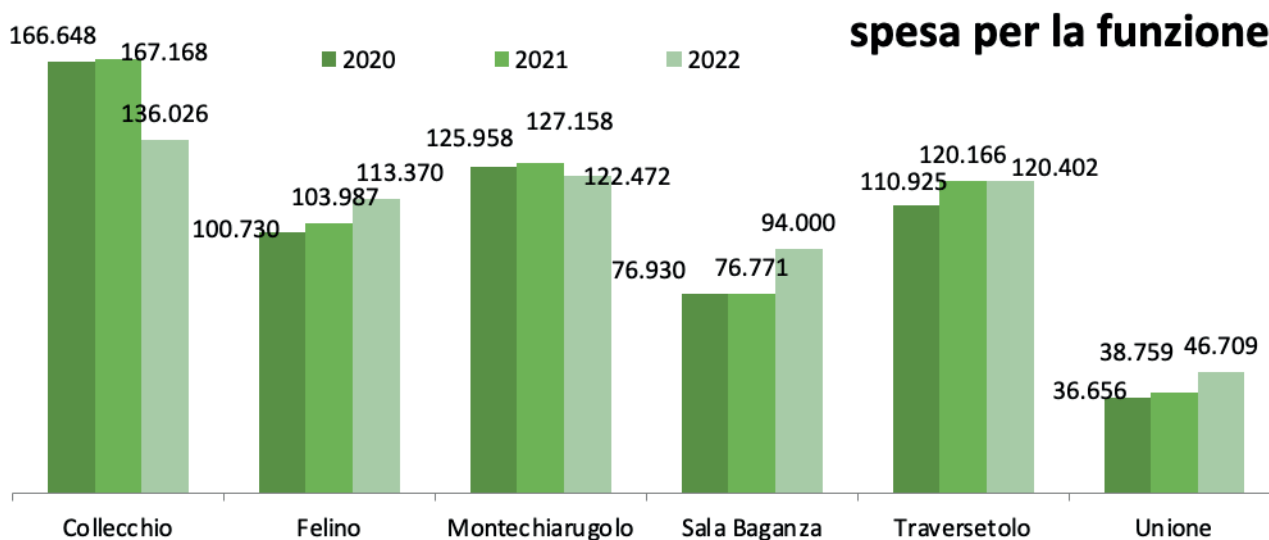
Sommando mandati e reversali, e mettendoli in relazione al numero degli addetti, si ricava un altro dato di efficienza/carico di lavoro. Escluso il dato fuori scala di Collecchio, legato a specifiche prassi operative, è confermato il maggiore carico sulle due organizzazioni più snelle (Unione e Sala Baganza).



Con riferimento alla spesa per la funzione, composta dal personale e dalle spese specifiche per l'ufficio (prestazioni di servizio per esternalizzazioni quali bilancio consolidato, contabilità economico patri-

moniale, servizio assistenza fiscale, contabilità Iva e IRAP), si possono sostanzialmente riprendere le considerazioni già viste per l'ambito degli affari generali, pure in presenza di uffici mediamente più

strutturati in termini di dotazioni professionali, e quindi con minore fragilità organizzativa (con le visibili eccezioni dell'Unione e di Sala Baganza).



La spesa complessiva in questo caso supera costantemente i 600.000 euro annui, quasi il 50% in più rispetto agli affari generali, e – come visto in apertura del presente capitolo – oltre 14 unità di personale. Anche in questo caso, come nell'area Affari generali, sono certamente possibili ottimizzazioni attraverso un lavoro di sinergia e coordinamento.

Potrebbe essere utile infatti un ragionamento d'insieme per con-

seguire la massima ottimizzazione dei processi, specializzazione del personale, raccordo istituzionale e organizzativo. I cinque comuni, avendo già scelto di gestire in forma associata diversi servizi, sia tramite l'Unione che tramite l'Azienda speciale, potrebbero in questo modo aumentare l'integrazione anche a livello di programmazione e di gestione dei processi.

Riflessioni in questa direzione consentirebbero anche di progettare

soluzioni alla precarietà organizzativa dell'Unione, alternative rispetto a quella finora percorsa di individuare – con le note limitazioni normative – spazi per l'assunzione di personale apposito per la gestione associata. Le soluzioni autonome, per quanto snelle, rappresentano comunque un aumento di spesa complessiva se non accompagnate da un ripensamento complessivo sulle organizzazioni comunali e dell'Unione.

04

Sportello Unico Telematico per le attività produttive

Sportello Unico Telematico per le attività produttive

Lo Sportello Unico per le Attività produttive dell'Unione della Pedemontana Parmense, come si evince dall'analisi documentale, è incaricato nel sistema organizzativo dell'Ente con un ampio mandato procedimentale secondo le disposizioni previste dal D.P.R. 160/2010. "Il Servizio promuove anche un'attività di coordinamento con gli uffici dei singoli Comuni coinvolti nei procedimenti del SUAP (principalmente Commercio, Ambiente ed Edilizia), al fine di monitorare costantemente le attività in itinere, condividere proposte e modelli operativi, sostenere confronti costanti in merito alle novità ed agli aggiornamenti normativi".

Lo stesso D.U.P. 2024-2026 affida allo SUAP alcuni compiti determinanti di raccordo fra le strutture dei servizi interni ai Comuni che costituiscono l'Unione e gli Enti terzi che sono coinvolti nelle diverse fasi endo-procedimentali:

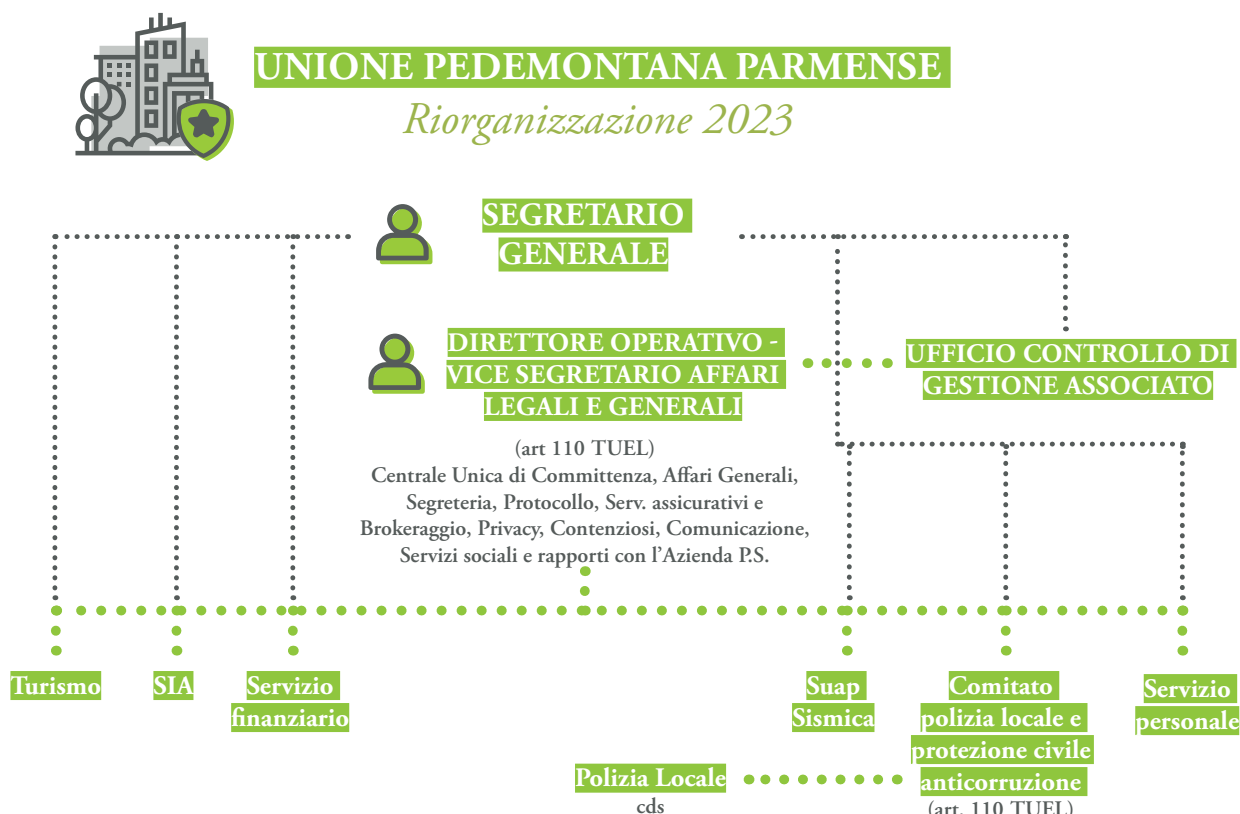
"(...) ricezione e smistamento agli enti competenti delle comunicazioni/SCIA/istanze pervenute con eventuale indicazione della conferenza dei servizi (asincrona o simultanea a seconda dei casi), monitoraggio dei tempi procedurali e conclusione del procedimento in caso di istanze e SCIA condizionate; costante infittimento delle relazioni con gli Enti e coordinamento degli uffici dei singoli Comuni (Commercio, Sanità, Ambiente ed Edilizia) al fine di monitorare le attività in itinere, condividere e sperimentare proposte e modelli operativi più efficaci (in particolare con i Comuni dell'Unione), sostenere confronti costanti in merito alle novità ed agli aggiornamenti che si rendono necessari; (...) ...; un utilizzo sempre più razionale ed efficace del sistema gestionale del back office VBG in uso al Servizio, grazie anche al supporto del Servizio Informatico Associato;

promuovere anche in sede comunale l'utilizzo di VBG, nell'ottica di incrementare l'interscambio tra le diverse sezioni del software (Commercio - SUAP - Sismica), al fine di evitare i passaggi multipli e garantire un servizio rapido di risposta all'utenza, riducendo anche i possibili errori e la dispersione di dati e documenti durante le fasi di ricezione-trasmissione (...)"

In questo contesto organizzativo, le responsabilità ed i compiti "di merito" nelle materie di commercio/attività produttive ed edilizia restano completamente in capo ai servizi dei singoli Comuni. Allo stato attuale, infatti, all'interno del medesimo servizio **sono accorpate le competenze di Suap e Sismica così come individuato dall'organigramma della struttura dell'Unione.**

Quadro della situazione organizzativa dell'Ente

Organigramma



D.u.p 2024-2026 approvato Luglio 2023

Lo SUAP si presenta con un ruolo "completo" in quanto viene individuato come unico punto di riferimento per la gestione dei procedimenti afferenti alle specifiche competenze attribuite dal DPR 160/2010 ed anche come interfaccia per espletare una serie di

procedimenti riguardanti gli eventi e diversi adempimenti per le attività di manifestazioni temporanee. In un ambito così diversificato di competenze **lo SUAP deve poter essere in grado di svolgere un ruolo determinante nello "scandire" i tempi dei procedimenti di sua**

competenza nonché provvedere ad un'azione di monitoraggio delle diverse fasi delle procedure adottate al proprio interno e quelle di competenza **degli uffici ed enti terzi coinvolti** nei medesimi iter istruttori.

Risorse in organico al SUAP

Responsabile Categoria D a tempo pieno

Istruttore amministrativo Categoria C

Istruttore tecnico Categoria D

Istruttore tecnico Categoria D part time 18 ore

La Responsabile segue oltre al Suap e la Sismica, anche le Politiche energetiche, di conseguenza si può considerare dedicato al Suap il 50% del suo tempo lavoro. L'Istruttore

tecnico Categoria D part time 18 ore si occupa specificamente della Sismica. **Complessivamente sono pertanto dedicate al SUAP 2,5 figure.**

Le Risorse in organico al SUAP, così incardinate nell'ente, sono costituite da 4 figure professionali.

Come evidenziato nei report di preparazione del presente referto, si possono individuare alcuni criteri distintivi dei modelli organizzativi adottati in base alle caratteristiche

degli Sportelli Unici per le Attività Produttive. In particolare, uno di questi criteri distintivi si basa sulla dicotomia fra SUAP di procedura e Suap integrato procedura/merito*

SUAP integrato procedura/merito	SUAP di procedura
Alla tipica interrelazione endoprocedimentale con gli enti e gli uffici terzi s'aggiunge la competenza in punto di merito, quella in virtù della quale sono riconosciuti o rilasciati i titoli abilitativi all'esercizio di una determinata attività produttiva e sono assunti i provvedimenti, conformativi ed interdittivi, previsti dalle normative di settore	Tende ad assumere la veste di "porta d'accesso e coordinatore" delle procedure per gli enti terzi e gli uffici interni, che esprimono i pareri di merito fra i quali gli uffici per le attività produttive, nell'articolazione edilizia, uffici con competenza ambientale ecc.... Qui il SUAP è accreditato come dominus del procedimento unico fondamentalmente per il rilascio dell'atto finale unico, che colleziona i vari pareri richiesti dall'interessato, nelle forme e nei modi prospettati nella domanda (...omissis...).

*(cfr. Domenico Trombino, *LE RECENTI RIFORME DELLA P.A. RICHIEDONO MAGGIORE PROFESSIONALIZZAZIONE NEI SERVIZI ALLE IMPRESE EROGATI ATTRAVERSO LO SPORTELLO UNICO*).

Premesso che non esiste una soluzione organizzativa "ideale" è evidente che l'efficacia della struttura scelta si basa sull'applicazione più appropriata degli strumenti in dotazione allo SUAP al fine di valorizzare il ruolo di interlocutore con il tessuto imprenditoriale locale e di driver del sistema di sviluppo economico del territorio.

L'Unione della Pedemontana Parmense ha optato per una soluzione organizzativa che possiamo inserire nella fattispecie di "SUAP di procedura" mantenendo la propria identità di unico punto di accesso per i procedimenti afferenti alle "imprese". Inoltre, opera in correlazione con i servizi/uffici comunali e gli Enti terzi coinvolti nell'iter istruttorio del procedimento unico e si occupa, quando previsto dalla norma, dell'adozione del provvedimento finale.

Tale impostazione richiede di attivare e sviluppare appieno le funzioni elencate puntualmente nel DUP 2024-2026, sopra riportate, senza le quali lo Sportello rischia di non essere in grado di garantire un'efficace azione di controllo su un consistente gruppo di procedimenti nei quali sono coinvolti una molteplicità di attori con le rispettive competenze.

Pertanto, proprio per la tipologia organizzativa scelta e per il ruolo intrinseco che la norma ha riservato allo SUAP, la verifica dell'efficacia dell'azione amministrativa della struttura prevede un controllo dei compiti endoprocedimentali che competono agli "uffici" che si interfacciano con lo Sportello. Infatti, il "prodotto finale" dello SUAP della Pedemontana non è altro che un complesso lavoro di coordinamento di diverse fasi procedurali che coinvolgono "soggetti intermedi" che a loro volta hanno in carico il rispetto di tempi e modalità di gestione delle fasi di istruttoria di propria competenza.

In sintesi, un'organizzazione così come è stata scelta per lo SUAP delle Pedemontana deve poggiare su alcuni solidi pilastri:

- A.omogenizzazione dei procedimenti e definizione delle procedure di funzionamento interno;
- B.definizione di un coordinamento interno che preveda un **confronto periodico costante con i servizi/uffici** dell'Unione coinvolti nei procedimenti di SUAP;
- C.individuazione di sistemi di confronto periodico con gli enti

terzi (anche su base provinciale e/o regionale);

D.solida struttura del sistema informatico sia di "front end" sia di "back office". Questi strumenti dovrebbero prevedere la possibilità di costruire dei workflow documentali adeguati alle esigenze di interazione dei diversi flussi (interni ed esterni) e consentire una corretta ingegnerizzazione dei processi. Quest'ultimo fattore, inoltre, è proprio l'elemento indispensabile per integrare il monitoraggio dei tempi ed il controllo di gestione.

Non è certamente questa la sede per approfondire un'analisi organizzativa dettagliata che sviluppi in modo esteso i punti sopra elencati, tuttavia, questa breve sintesi introduttiva è utile per comprendere alcuni elementi emersi durante la fase di raccolta dei dati relativi ai procedimenti ed al funzionamento dello SUAP della Pedemontana.

In particolare, intendiamo fornire alcuni spunti necessari ad invidiare un percorso che possa determinare **una futura banca dati maggiormente dettagliata** che consenta una valutazione comparativa omogenea dei diversi procedimenti ed

un monitoraggio dei fattori di efficacia dell'azione amministrativa della struttura.

Nel Documento Unico di Programmazione 2024-2026, nell'allegato 2 "Piano indicatori", viene individuato un set di dati "numeratori" riguardanti lo SUAP; diversi di questi sono determinati dai coefficienti individuati dal Piano di Riordino Territoriale ed assolvono alle esigenze di monitoraggio definito dallo stesso strumento di riorganizzazione istituzionale promosso dalla Regione Emilia-Romagna. Si rileva come diversi di questi "numeratori" siano caratterizzati da macro aggregati di dati suddivisi per ambito settoriale (ad es. edilizia ovvero commercio/" materia amministrativa") senza distinguere per tipologia di procedimento. In altri casi vi sono ambiti di rilevazione del dato suddivisi per tipologia di procedimento senza individuare i diversi settori produttivi, disciplinati, spesso, con normative diverse

(ad es. SCIA "in materia di commercio") e che comportano da parte degli operatori valutazioni ed un impegno molto differenti fra loro.

Come dicevamo tali rilevamenti hanno seguito una logica necessaria per i monitoraggi determinati dal PRT e rappresentano, in ogni caso, un punto di partenza per declinare in modo più dettagliato le attività procedurali seguite dallo SUAP.

In questo contesto è necessario impostare un lavoro che consenta di settorializzare l'analisi dei dati seguendo delle matrici che consentano di comparare stesse tipologie di procedimento nei diversi ambiti di competenza amministrativa dello SUAP. Inoltre, lo SUAP deve essere in grado di monitorare anche alcune "fasi intermedie" dei singoli iter istruttori, spesso di competenza di uffici/servizi interni ed enti terzi, che concorrono alla determinazione del procedimento attivato

presso lo Sportello. Correlata a tale attività di approfondimento dell'analisi dei procedimenti vi è il monitoraggio dei tempi di esecuzione delle attività di Sportello.

Per una valutazione dei fattori di efficacia dello SUAP nella gestione dei procedimenti è auspicabile si possa attuare **un rilevamento sistematico non sono dei tempi medi di conclusione dei diversi procedimenti ma pure il controllo di alcuni processi intermedi** a carico degli altri soggetti con il quale si rapporta lo SUAP. Lo Sportello, infatti, dovrebbe poter rilevare le criticità che possono determinarsi nell'espletamento dell'iter istruttorio (ad es. ritardo nella richiesta di integrazioni da parte di un Servizio/ufficio) valutandone l'eventuale sistematicità e, conseguentemente, formulare un'ipotesi di risoluzione del problema da sottoporre al tavolo di confronto interno o nelle sedi di collaborazione territoriale.

4.1 Informatizzazione

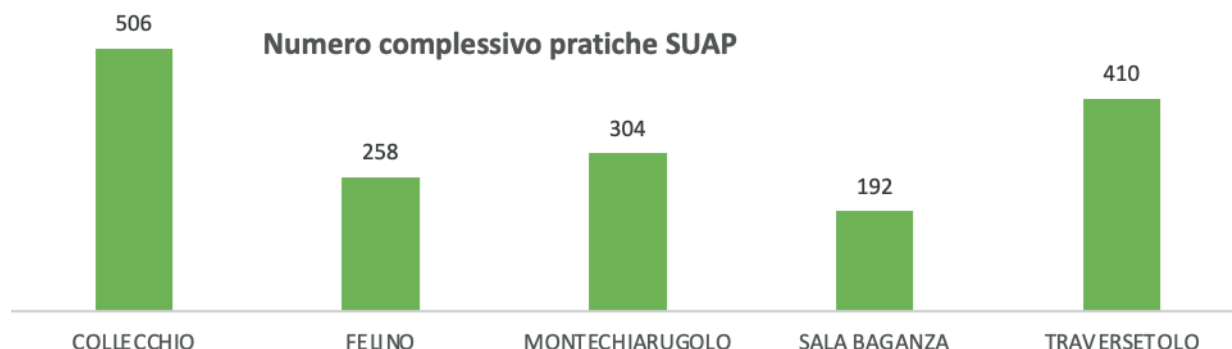
La "funzione" telematica dello SUAP oltre ad essere disposta per norma è lo strumento determinante per gestire una pianificazione efficace del lavoro della struttura. Inoltre, rappresenta un tassello fondamentale proprio per la costruzione di un efficace controllo di gestione e per il monitoraggio dei tempi e delle fasi del lavoro dello Sportello.

Lo SUAP della pedemontana Parmense è inserito nel modello organizzativo telematico coordinato dalla Regione Emilia-Romagna che promuove il sistema integrato di "Accesso Unitario" come sistema di front end per la presentazione delle istanze ed il gestionale VBG per l'attività di back office. La struttura informatica regionale si può definire una rete telematica "matura"

che consente l'interoperabilità con diverse altre piattaforme per la gestione dei procedimenti. Anche il gestionale VBG per l'espletamento delle fasi istruttorie dei procedimenti consente di processare le pratiche con un buon livello di personalizzazione dei flussi documentali.

In questo ambito lo SUAP della Pedemontana presenta un ottimo grado di **corretta funzionalità nella fase di ricezione telematica delle istanze/comunicazioni** gestendo la quasi totalità delle pratiche in formato esclusivamente digitale. Infatti, su un totale di 1670 pratiche sono ben 1657 quelle presentate attraverso il front end di "Accesso Unitario" lasciando un margine davvero residuale di istanze presentate a mezzo PEC o con altro sistema di

validazione in entrata della richiesta. Il dato, indicizzato suddividendo le pratiche su base territoriale, evidenzia un'omogeneizzazione diffusa dell'uso del front end regionale da parte delle utenze provenienti dai comuni dell'Unione.



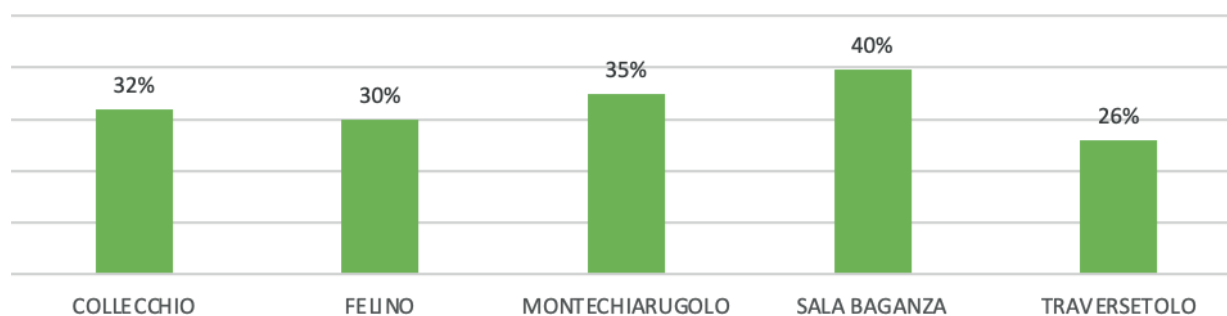
Per quanto concerne l'analisi dei dati relativi al gestionale che consente l'istruttoria delle pratiche in fase di back office è necessaria una breve premessa. Lo SUAP "telematico" è prima di tutto una prerogativa di legge determinante per il corretto funzionamento dello Sportello Unico per le Attività Produttive; nel D.p.r. 160/2010 e s.m. e i. sono previste precise specifiche tecniche alle quali gli Sportelli devono adeguarsi. In relazione al back office, ad esempio, oltre alle funzioni di smistamento degli endo-procedimenti agli enti terzi, viene espressamente indicata *"la tracciatura delle informazioni utili a determinare lo stato del procedimento"*¹. In questo senso, il legislatore ha voluto sancire la funzione telematica dello sportello quale elemento costitutivo dello SUAP per il corretto svolgimento della sua azione amministrativa. Inoltre,

in un sistema organizzativo complesso, quale quello scelto per lo SUAP della Pedemontana, l'interoperabilità fra il front-end ed il back office per la gestione dei procedimenti rappresenta un elemento imprescindibile per una gestione efficace ed efficiente dei processi amministrativi con gli enti terzi ed i Servizi/Uffici dei Comuni dell'Unione. Ovviamente, il risultato positivo si ottiene garantendo l'uso del sistema VBG, in dotazione ai Comuni dell'Unione, e favorendo il "dialogo" con gestionali diversi dal supporto messo a disposizione dalla Regione attraverso sistemi di interoperabilità informatica.

Aprendo un focus proprio sulla gestione delle pratiche in fase di back office emerge che **la gestione documentale "dematerializzata" presenta delle criticità**. Le pratiche di edilizia produttiva, ad esem-

pio, vengono certamente istruite in modo telematico con un proprio gestionale specifico ma che non risulta interoperabile con il sistema informatico dello SUAP. Inoltre, lo SUAP segnala che l'utilizzo del gestionale VBG non è uniforme anche quando l'uso del sistema regionale costituirebbe un canale preferenziale nella gestione del procedimento (ad es. nelle pratiche affettive al commercio/attività produttive). Quindi, ancorché la gestione delle pratiche in back office venga svolta in modo informatico, sono presenti delle incongruenze applicative che probabilmente non consentono di utilizzare a pieno potenziale la struttura informatica dello Sportello Unico.

% pratiche edilizia produttiva sul totale



¹ let. f), comma 1, Art. 9 "Componente informatica back office SUAP" – "Allegato *Modalità telematiche di comunicazione e trasferimento dei dati tra il SUAP e i soggetti coinvolti nei procedimenti amministrativi*" – D.P.R. 160/2010 e s.m. e i. .

Probabilmente, proprio a causa delle criticità nella gestione di back office sopra sintetizzate, sono state rilevate alcune “rigidità” relative all’extrapolazione di alcuni fattori presenti nella banca dati del sistema informatico. Infatti, nella fase preliminare di determinazione della griglia dei dati da sottoporre a controllo, è emerso che l’attuale configurazione informatica fatica a valorizzare alcuni indici su tipologie di procedimenti specifici e sulle tempistiche degli stessi.

Nella prima ipotesi di rilevazione, ad esempio, si richiedeva di “spacchettare” il dato macro aggregato afferente all’ambito procedimentale di “commercio e attività produttive” in categorie suddivise per settori (ad es. commercio in sede fissa, commercio su aree pubbliche, pubblici esercizi ecc..) ed in base alle rispettive tipologie di procedimento istruttorio: con procedimento automatizzato, nel caso sia prevista la possibilità da parte dell’utente di presentare Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA), oppure con procedimento ordinario, laddove sia necessario un provvedimento espresso per l’esercizio

dell’attività. Inoltre, la suddivisione proposta potrebbe essere ancora più efficace se ulteriormente analizzata su base territoriale, per evidenziare le peculiarità dei tessuti economici dei comuni dell’Unione e determinare i “carichi” di lavoro effettivi in base alle richieste pervenute dai diversi territori.

Analoga difficoltà si rileva sul fronte dell’analisi “qualitativa” dei dati con particolare riferimento al monitoraggio dei tempi di procedimento. Sarebbe necessario poter controllare alcune fasi specifiche del procedimento che solitamente incidono sul corretto rispetto delle tempistiche come, ad esempio, la gestione dell’iter di richiesta delle integrazioni. Tali dati, nel caso il fenomeno si verifichi con frequenza, sarebbero utili per valutare le cause che inducono ad un’integrazione suppletiva rispetto al primo invio della documentazione da parte del richiedente. Inoltre, l’individuazione dei tempi di conclusione dell’iter istruttorio sono rilevabili solo in forma aggregata su alcuni “gruppi” di procedimenti.

È evidente che l’impossibilità di una

maggior extrapolazione dei dati rende complesso poter scendere in dettaglio nell’analisi dei punti di forza o di fragilità della struttura. Si auspica che la struttura possa avere la possibilità di effettuare una ricognizione dei dati più puntuale sia in ordine alla differenziazione dei singoli procedimenti per ogni settore sia in base ai tempi delle fasi di procedimento. Tale attività potrebbe essere implementata con una **personalizzazione della configurazione del sistema informatico** che consenta una rilevazione sistematica dei suddetti dati. Si suggerisce (in extrema ratio), qualora i tempi di adattamento del back office siano molto lunghi, di poter **monitorare con dei database interni almeno i procedimenti di maggiore complessità** magari con un confronto interno fra i servizi/uffici coinvolti negli iter istruttori con lo SUAP. Quest’ultima ipotesi, eventualmente, potrebbe essere definita in un protocollo di gestione dei procedimenti promosso dallo SUAP in relazione alle esigenze condivise con gli altri Servizi/Uffici dell’Unione coinvolti negli iter istruttori.

4.2 Osservazioni sui dati relativi ai procedimenti di competenza SUAP

Il primo elemento che emerge in modo evidente dai dati rilevati è l’intensa attività procedimentale alla quale attende lo SUAP della Pedemontana Parmense. Il numero di 1670 pratiche pervenute allo Sportello rappresenta un cospicuo flusso di “materiale” amministrativo che deve essere processato in maniera estremamente metodica.

Tale complessità deriva da diversi fattori che in parte sono già stati richiamati in premessa:

- lo SUAP viene correttamente individuato come **unico punto d’accesso** per le pratiche afferenti al sistema produttivo dei comuni dell’Unione; pertanto, si occupa di una molteplicità di istanze riguardanti i diversi “soggetti” economici del territorio;
- Lo Sportello ha il compito di **gestire i rapporti ed i flussi documentali** (principalmente) fra gli uffici commercio ed i servizi edilizia dei cinque comuni dell’Unio-

ne; oltre agli enti terzi coinvolti nelle diverse istruttorie;

- La soluzione organizzativa di “SUAP di procedura” comporta uno **smistamento pedissequo esterno alla propria struttura per le istruttorie di merito ai servizi/uffici che hanno le competenze “di merito”** sulle pratiche pervenute allo sportello.

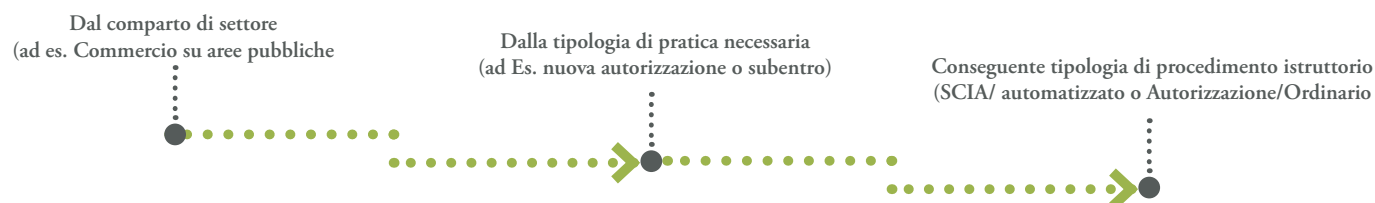
Questi tre fattori di “complessità” costituiscono gli elementi generali

che devono essere considerati nel processo organizzativo. Pertanto, partendo dai presupposti sopra evidenziati, il funzionamento della struttura potrà essere davvero efficace se verranno attuati gli step elencati dalla lettera a) alla d) nel paragrafo in premessa.

Ciò premesso, per monitorare in modo compiuto una mole così importante di pratiche e per valutare le eventuali criticità del modello organizzativo è necessario partire da uno schema di raccolta dati che sfrutti la logica strutturale del gestionale informatico in adozione.

Quest'ultimo prevede un funzionamento mediante **costruzione di un "sistema a rami" dei processi istruttori**:

(schema a titolo meramente esemplificativo)



In questo contesto, ad esempio, il dato "Procedimenti di SCIA della tipologia macro aggregato COMMERCIALE - AAPP" (che nel D.U.P. prevede un ulteriore accorpamento con le autorizzazioni) dovrebbe essere declinato in base alla tipologia di settore e correlato al procedimento conseguente:

- numero SCIA commercio su aree pubbliche;
- numero SCIA commercio in sede fissa;
- ..ecc...

Analogo ragionamento va esteso ai procedimenti che prevedono istanza di autorizzazione

- numero autorizzazioni di commercio su aree pubbliche
- numero autorizzazioni di commercio in sede fissa
- ..ecc..

Lo SUAP per poter esercitare la propria funzione di monitoraggio dovrebbe avere nel proprio "cruscotto di controllo" questo grado

di approfondimento dei dati anche se non espleta funzioni di merito su alcune tipologie di procedimento.

Se lo SUAP utilizza come interfaccia "Accesso Unitario" e provvede successivamente a smistare la pratica agli "uffici/servizi" competenti, dovrebbe conoscere:

1. a quale tipologia di settore appartengono
2. il procedimento istruttorio correlato
3. a quale comune dell'unione la pratica afferisce.

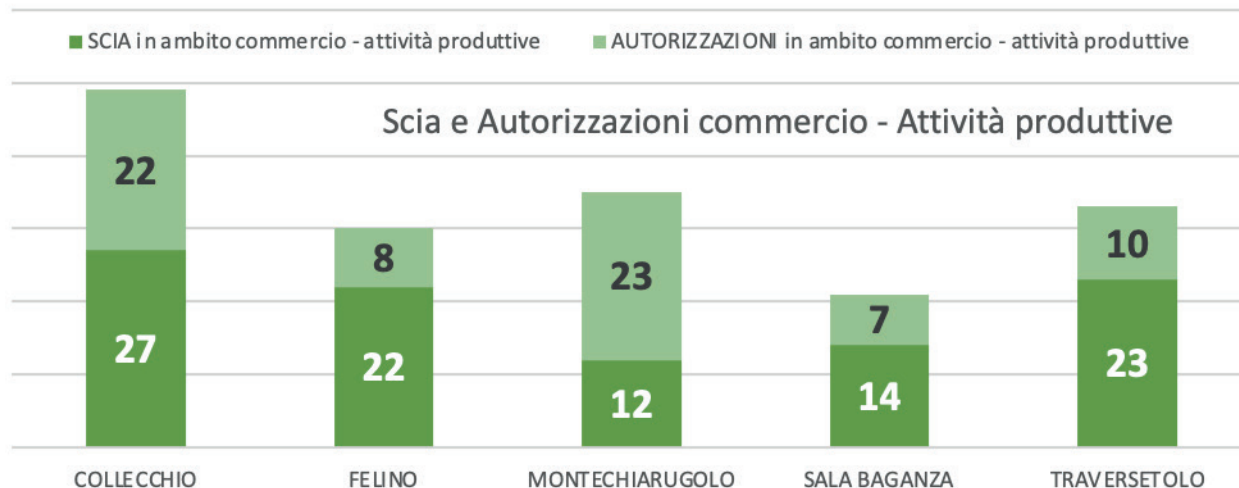
Dal confronto scaturito per la raccolta dei dati è emersa la necessità di un approfondimento nella personalizzazione del sistema informatico in uso alla struttura avendo cura di fissare con i servizi dei comuni procedure e "prassi" condivise ed omogenee.

Accanto a tale operazione che individua i procedimenti più speculari dell'ambito della macroarea "Commercio/Attività produttive" si dovrebbe anche procedere ad una catalogazione più strutturata di un altro comparto di procedimenti

che impegnano lo SUAP su numeri "notevoli". Nel DUP 2024-2026 vi è un dato individuato come "Numero Autorizzazioni e SCIA in materia AMMINISTRATIVE/ALTRE PRATICHE - (Numero Autorizzazioni e SCIA per manifestazioni temporanee)" che conta ben 203 pratiche. Anche in questo caso sarebbe utile disaggregare lo stesso "gruppo" andando ad individuare le tipologie di procedimenti ed i comuni ai quali afferiscono. L'attività sopra sintetizzata consentirebbe anche di evidenziare i "carichi di procedimento" che si sviluppano su base territoriale nei diversi comuni dell'Unione.

Soffermandoci sul focus delle pratiche dell'area "Commercio/Attività produttive" (che è stato possibile estrapolare dai macro-aggregati sopra richiamati) sono 98 le SCIA con procedimento automatizzato (con esclusione di sanità e manifestazioni temporanee -ESCLUSE anche le COMUNICAZIONI) alle quali si aggiungono 39 SCIA /Notifiche in materia sanitaria (da questo numero sono escluse quelle inerenti a manifestazioni e fiere) per un totale di 132 pratiche.

pratiche commercio - attività produttive	COLLECCHIO	FELINO	MONTECHIA RUGOLO	SALA BAGANZA	TRAVERSETOLO	TOTALE PRATICHE
SCIA	27	22	12	14	23	98
AUTORIZZAZIONI	22	8	23	7	10	70
totale	49	30	35	21	33	168



Relativamente al fattore “tempestività” i tempi medi per la trasmissione agli uffici/servizi competenti sono pari a 5,1 gg. Tale dato risulta compatibile con i tempi di espletamento delle fasi preliminari dello SUAP in fase di ricezione della pratica che prevedono un primo screening formale della documentazione inviata e l’inoltro ai servizi/uffici competenti per le istruttorie di merito.

Nella fase di raccolta dei dati riguardanti questa tipologia di procedimenti risulta “non rilevabile” il dato relativo all’eventuale richiesta di ulteriore documentazione integrativa. Lo stesso indice, come vedremo successivamente, risulta, invece, monitorato nell’ambito dei procedimenti soggetti a rilascio di provvedimento di autorizzazione. Si auspica la possibilità di approfondire le motivazioni che rendono questo indice NON rilevabile al fine di constatare se si tratta di difficoltà

nell’estrazione informatica del dato ovvero di modalità organizzativa che non consente allo SUAP di avere un riscontro in tal senso. Come anticipato nel paragrafo precedente il monitoraggio della “fase integrativa” consente di valutare eventuali criticità e verificare se sussistono margini di miglioramento (ad es. maggiore funzione esplicativa nella descrizione degli allegati all’utenza, valutazione sulla fase dell’iter istruttorio per ridurre i tempi di risposta, ecc...).

Restando nell’area “Commercio/Attività produttive” è stato estrapolato un dato riguardante un numero circoscritto di pratiche che hanno previsto l’iter istruttorio con rilascio di provvedimento di autorizzazione con “procedimento ordinario”. Si tratta delle pratiche che sono soggette ad una attività procedimentale più complessa rispetto SCIA, viste precedentemente, e che necessitano di un’attività di

coordinamento di rilievo da parte dello SUAP.

Sulle 70 pratiche individuate nell’ambito attività produttive, possiamo rilevare come l’attività più intensa sia concentrata in modo praticamente equo fra i Comuni di Collecchio con 22 pratiche e il Comune di Montechiarugolo con 23 istanze processate. Viene confermato il dato dei tempi medi per la trasmissione delle istanze ai diversi uffici/servizi competenti pari a 5,1 gg. I tempi sono compatibili con le disposizioni di norma così come risultano conformi i tempi medi di conclusioni dei procedimenti pari a 47,2 gg. Si rileva che in questo ambito sono state 24 le pratiche sottoposte a richiesta di integrazioni pari a circa il 34% delle istanze presentate; un indice non elevato se si tiene conto della complessità dei procedimenti ma da monitorare considerando che vi sono anche n. 5 istanze concluse con un atto di

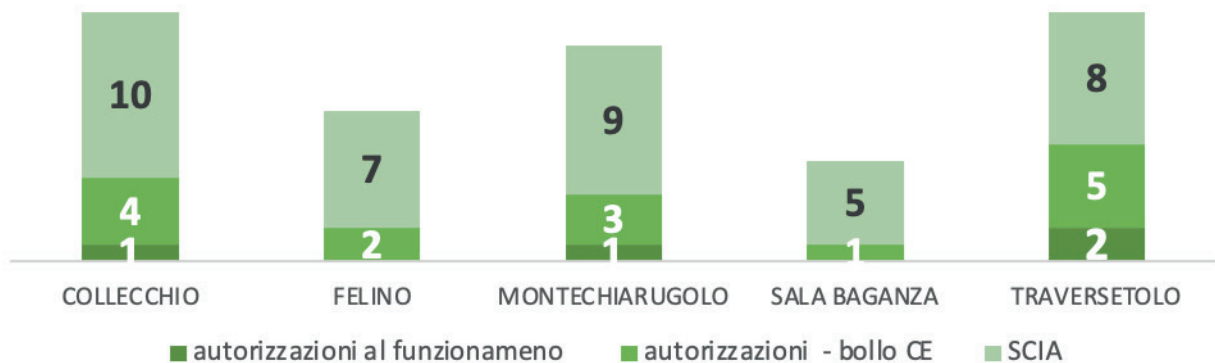
archiviazione che di solito sta ad indicare un “non dato corso” al procedimento da parte dell’istante.

Più complesse le “Autorizzazioni sanitarie” che riguardano i provve-

dimenti di autorizzazione al funzionamento delle strutture sanitarie stesse; su tutte e 4 le istanze è stata richiesta un’integrazione documentale ed i tempi medi di conclusione del procedimento che salgo-

no a 65,5 gg. Quest’ultimo dato è comprensibile in relazione all’attività endo-procedimentale di competenza sanitaria che solitamente è estremamente complessa e prevede anche l’avvio di sopralluoghi.

pratiche in ambito sanitario

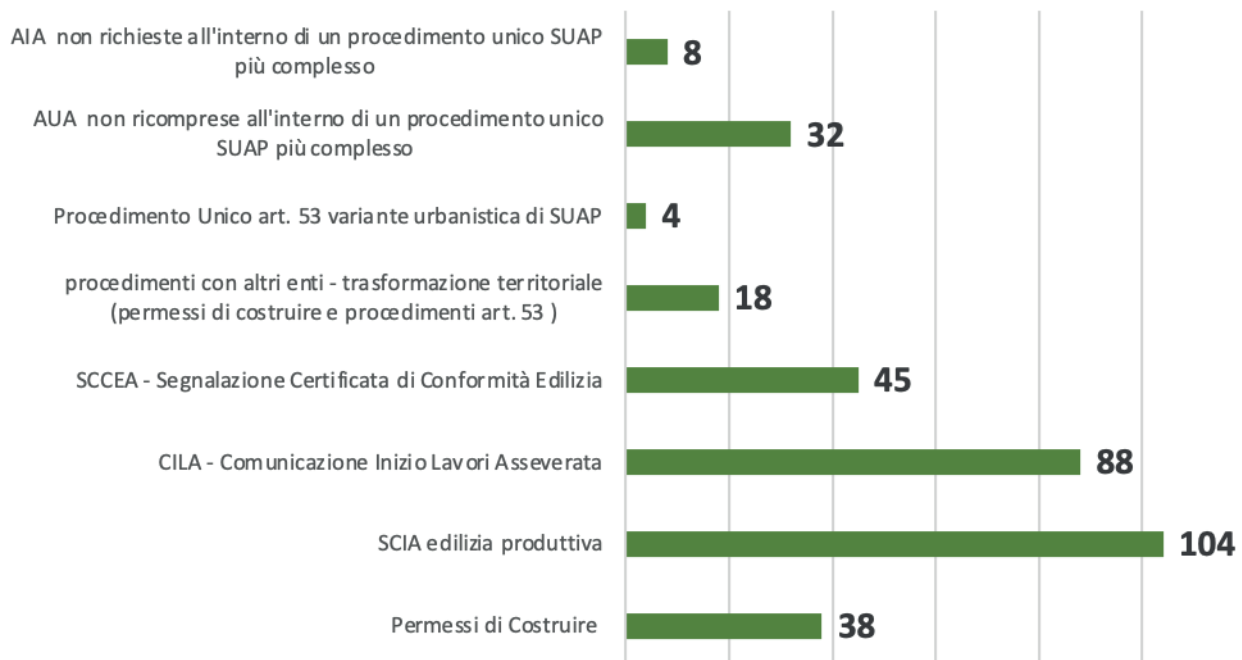


Come già indicato precedentemente è auspicabile la possibilità di **ampliare, in futuro, il monitoraggio dei procedimenti andando ulteriormente a disaggregare le pratiche** non incluse in questa fase di controllo.

In relazione ai procedimenti di edilizia produttiva di competenza SUAP è stato possibile individuare un set di dati facendo riferimento alle pratiche istruttorie di maggiore complessità. Tali dati sono stati estrapolati dal macro aggregato

“Pratiche Edilizie” non considerando, in questa fase di controllo, le “comunicazioni di edilizia”.

TOTALE PRATICHE edilizia produttiva e ambiente*



* procedimenti di particolare articolazione istruttoria (totale 279 su 523)

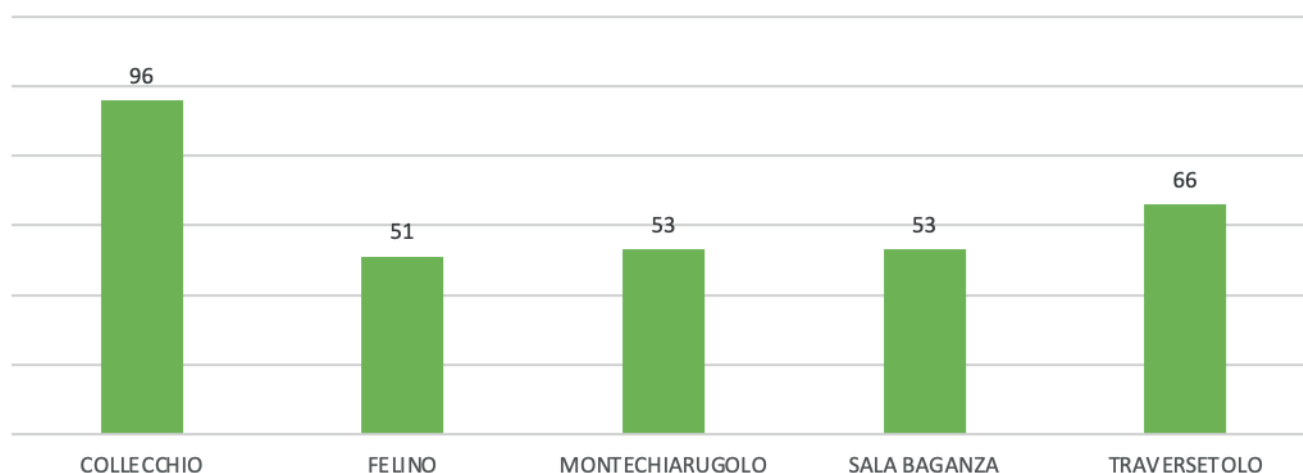
L'analisi quantitativa individua **279** procedimenti in materia di edilizia produttiva con **particolare articolazione istruttoria** (sono escluse AIA ed AUA di matrice ambientale che seguono istruttorie a carico degli enti terzi molto specifiche) che possiamo certamente definire un numero cospicuo anche in relazio-

ne al totale complessivo di 523 pratiche relative a questo comparto.

Si tratta, infatti, dei procedimenti che necessitano di una maggiore azione istruttoria da parte dello SUAP sia nella fase di accettazione e smistamento delle richieste sia nella gestione istruttoria successiva di propria competenza.

Aggiungendo le pratiche ambientali (AIA e AUA), si raggiunge un totale di 319 pratiche, così suddivise per comunel

pratiche edilizia produttiva ed ambiente per comune



Per quanto concerne le SCIA, l'analisi qualitativa evidenzia un limite nella possibilità di rilevare le fasi di procedimento come avevamo già potuto verificare per quelle afferenti al comparto "Commercio - Attività Produttive". Infatti, mentre sui tempi medi di smistamento delle pratiche siamo in grado di valutare la conformità del dato, pari a 5,1 gg., per quanto riguarda gli iter istruttori sottoposti ad integrazione il dato è ancora "non rilevabile". Ribadiamo quanto già sottolineato precedentemente, sulla necessità di verificare i motivi per i quali non è possibile tracciare i passaggi successivi di questo procedimento. Un elemento che viene registrato, sempre in analisi qualitativa, riguarda **l'espletamento delle istruttorie delle SCIA: nessuna delle pratiche nel 2022 ha richiesto l'eventuale attivazione della procedura con Conferenza dei Servizi**

(anche in sola forma semplificata asincrona), che potrebbe verificarsi nel caso si rendano necessari altri atti di assenso (comunque denominati) a corredo della Segnalazione Certificata.

I procedimenti che richiedono un coinvolgimento di coordinamento maggiore da parte dello SUAP sono quelli che prevedono il rilascio del provvedimento unico a conclusione dell'iter istruttorio. Sono 38 i permessi di costruire complessivi che hanno interessato lo SUAP e che vedono prevalere, come territori di provenienza, i Comuni di Collecchio, Montechiarugolo e Traversetolo.

Dei Permessi di Costruire monitorati 24 non hanno richiesto l'indizione della Conferenza dei Servizi mentre i restanti titoli abilitativi edilizi sono stati oggetto di procedura con Conferenza. I tempi medi

di trasmissione delle istanze vengono indicati a 5.62 gg sia nel caso di procedimenti che non hanno necessitato la procedura con Conferenza dei Servizi sia per le istruttorie che hanno previsto la convocazione della Conferenza Stessa.

È lo stesso SUAP che, nella fase di rilevazione del dato, sottolinea che i tempi medi "di trasmissione agli uffici sono maggiori perché si tratta di procedure più complesse al fine della verifica di completezza"; inoltre, lo Sportello rileva che le norme che disciplina la procedura con Conferenza prevede l'indizione della stessa entro i 5 gg lavorativi configurandosi spesso un accavallamento con giornate non lavorative elevando "quindi 7 gg in genere".

Di queste 24 pratiche di Permesso di Costruire possiamo notare come 14 sono state oggetto di integrazione (oltre il 58% delle istanze) a

dimostrazione che con l'aumento della complessità istruttoria si innalza anche la necessità di integrare la documentazione presentata. Questa complessità si riverbera anche nei dati conclusivi del procedimento, con 18 iter conclusi con esito positivo mentre 3 istanze sono state rigettate e 3 terminate con atto di archiviazione. Quindi, il 25% delle domande presentate non è andato a buon fine. Per quanto concerne i tempi medi di conclusione dei procedimenti lo SUAP ha rilevato 59,09 gg (procedimento ordinario con termine a 60gg).-

Per quanto riguarda i procedimenti ancora più articolati, sono 18 le pratiche aventi rilevanza di trasformazione territoriale con Permesso di Costruire o procedimento unico ai sensi dell'art. 53 della L.r. 24/17 che sono state istruite con Conferenza dei Servizi.

Questo "gruppo" di procedimenti è stato a sua volta suddiviso secondo le modalità di disciplina della tipologia di Conferenza dei Servizi: semplificata (asincrona) o simultanea (sincrona).

Lo SUAP individua 13 pratiche sottoposte a Conferenza dei servizi Asincrona (Semplificata), precisando che per 4 di queste si è fat-

to ricorso, successivamente, alla modalità di Conferenza dei Servizi simultanea al fine superare delle complessità emerse nella prima parte dell'iter istruttorio.

I tempi medi di conclusione del procedimento sono stati rilevati rispettivamente a:

- 41,88 gg per i procedimenti con conferenza asincrona a 45 gg (senza endoprocedimento ambientale)
- 85,83 gg per i procedimenti con conferenza asincrona a 90 gg (comprendente endoprocedimento ambientale).

Lo SUAP indica che su 13 pratiche afferenti a tale comparto di procedimenti n. 2 non si sono concluse nel rispetto dei termini di legge.

Anche in questo caso è alta la percentuale di procedimenti che sono stati sottoposti a successiva richiesta di integrazione; per oltre il 53% delle istanze (7 pratiche su 13) è stato necessario un inoltrato suppletivo di documentazione e/o chiarimenti al fine di poter concludere l'iter del procedimento. Le istanze monitorate in questa sede si sono concluse con il rilascio del provvedimento finale con esito favorevole alla richiesta presentata.

Le pratiche che sono state sottoposte a procedimento con Conferenza dei Servizi simultanea (sincrona) sono state 5 delle quali 4 hanno riguardato iter particolarmente complessi soggetti alle disposizioni di cui all'art. 53 della L.r. 24/17. Tutte le pratiche hanno richiesto un'integrazione suppletiva ma in questo caso si tratta di un dato prevedibile in quanto si tratta di provvedimenti che coinvolgono una molteplicità di soggetti con competenze interdipendenti. Lo SUAP, nella fase di raccolta dati, indica che 4 pratiche si sono concluse con esito positivo e nei tempi di legge mentre un solo procedimento è stato archiviato per mancanza di inoltrato delle integrazioni richieste. I tempi medi di conclusione degli iter istruttori risentono inevitabilmente di tale complessità; lo Sportello specifica che "i tempi medi degli art. 53 si attestano tra i 4/5 mesi a procedimento (escluso i tempi di sospensione per richiesta integrazione)". Si auspica che lo SUAP possa estrapolare il dato in questione in modo tale da rendere omogenea la rilevazione utilizzando lo stesso "indice" (ad es. numero di gg.) sulle singole tipologie di procedimento individuate.

4.3 Suggerimenti di impostazione del monitoraggio

In questa breve relazione si è cercato di sintetizzare il percorso effettuato per la definizione di un "sistema" di dati e la relativa estrapolazione degli stessi per individuare una metodologia di monitoraggio delle funzionalità dello SUAP della Pedemontana Parmense.

Certamente, la complessità del ruolo dello SUAP rende estremamente difficile individuare in modo sistematico un grande numero di

dati, declinati a loro volta in indici di valore, che dovrebbero essere utili per capire come attivare pratiche di miglioramento per lo Sportello e per i soggetti coinvolti nei procedimenti afferenti allo SUAP.

Il percorso compiuto ha permesso di evidenziare alcuni fattori di criticità che dovrebbero essere affrontati per consentire di individuare **un sistema di dati idoneo a monitorare tutti gli ambiti settoriali di**

competenza dello Sportello Unico, suddivisi per tipologia di procedimento ed individuando alcune fasi specifiche di controllo degli iter istruttori. Inoltre, sarebbe opportuno poter **rilevare questi indici su base territoriale** consentendo di valutare i "carichi" amministrativi determinati dai tessuti produttivi dei Comuni che costituiscono l'Unione e le peculiari esigenze dei soggetti economici dei territori. Su

questi elementi ci siamo soffermati più in dettaglio nei paragrafi precedenti.

Rimanendo in un ambito tipico degli obiettivi del controllo di gestione, dall'analisi svolta, dovremmo essere in grado di aggiungere qualche elemento di impulso al percorso di rafforzamento dello SUAP delle Pedemontana Parmense. In questa sede ci limiteremo ad alcuni suggerimenti che potrebbero essere utili per migliorare il sistema di monitoraggio dell'attività dello Sportello Unico. Dal punto di vista organizzativo lo SUAP ha già attivato dei protocolli per la gestione degli iter amministrativi con i servizi dei comuni coinvolti nei procedimenti di competenza dello Sportello Unico. Potrebbe essere utile fornire allo SUAP un impianto solido sul quale strutturare una gestione della prassi amministrativa omogenea fra i servizi/uffici dei Comuni dell'Unione. Un primo tassello potrebbe essere quello di una **condivisione di un Regolamento di funzionamento dello SUAP della Pedemontana Parmense che de-**

termini alcuni aspetti organizzativi generali, dettagliando oltre ai compiti specifici delle Sportello anche i ruoli dei servizi/uffici dei Comuni nei confronti della struttura unica. In questo contesto si potrebbero disciplinare anche le modalità di **attivazione dei protocolli operativi interni per omogeneizzare i processi amministrativi.**

Occorre, in sintesi, confermare il ruolo organizzativo di "PROCEDURA" dello SUAP chiarendo gli aspetti procedurali interni fra i Servizi e gli Uffici dei Comuni dell'Unione procedimento per procedimento. Serve dare sostanza ai flussi organizzativi omogeneizzando anche le prassi fra gli uffici dell'Unione **consentendo allo SUAP di svolgere un'azione di coordinamento dei procedimenti "completa"** (dall'attivazione dello Sportello alla fase conclusiva dei procedimenti). Contestualizzando, in questo modo, l'assetto procedurale dello SUAP rispetto ai rapporti complessi con gli altri uffici dell'Unione, sarà possibile individuare anche i carichi di lavoro per ogni comparto coinvolto

nei processi amministrativi dello Sportello.

Altro elemento che è necessario sviluppare per supportare lo Sportello Unico per le Attività Produttive è quello relativo ad una **personalizzazione dei work flow documentali dei sistemi informatici attualmente in uso.** Anche questa analisi è stata sinteticamente affrontata nei paragrafi precedenti; l'obiettivo è quello di sfruttare le potenzialità del gestionale attualmente in dotazione allo SUAP per poter raccogliere dati di controllo sui procedimenti in modo sistematico. Inoltre, è indispensabile valutare l'impostazione dell'attuale utilizzo dei gestionali di back office rispetto alla "rete telematica" dello SUAP. **Il back office di SUAP deve essere in grado di svolgere il tracciamento dei processi amministrativi che afferiscono alle materie di sua competenza.** In questo modo lo Sportello potrà assolvere con maggiore efficacia al ruolo di coordinamento e di verifica sui procedimenti di propria competenza.

05

Utilizzo delle centrali di acquisto nazionali e regionali

Utilizzo delle centrali di acquisto nazionali e regionali

5.1 Il quadro normativo

La presente sezione di analisi è stata redatta a partire dalle indicazioni normative e utilizzando i criteri di elaborazione in seguito esplicitati. L'art. 26 della L. n. 488/1999 (Legge finanziaria 2000), e successive integrazioni e modificazioni, dispone che:

- le amministrazioni pubbliche possono ricorrere alle convenzioni Consip, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle convenzioni stesse, anche utilizzando procedure telematiche per l'acquisizione di beni e servizi (c. 3);
- i provvedimenti con cui le amministrazioni pubbliche deliberano di procedere in modo autonomo a singoli acquisti di beni e servizi sono trasmessi alle strutture e agli uffici preposti al controllo di gestione. Il dipendente che ha sottoscritto il contratto allega allo stesso un'apposita dichiarazione con la quale attesta il rispetto delle disposizioni di cui al sopracitato comma 3 (c. 3 bis);
- gli uffici preposti al controllo di gestione verificano l'osservanza

dei parametri di cui al comma 3 ed annualmente predispongono una relazione riguardante i risultati, in termini di riduzione di spesa, conseguiti attraverso l'attuazione di quanto previsto dall'art. 26 (c. 4).

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze è chiamato a stipulare, attraverso CONSIP S.p.A., Convenzioni con imprese che si impegnano ad accettare, alle condizioni previste dalla convenzione medesima, ordinativi di fornitura di beni e servizi da parte delle Amministrazioni Pubbliche (c. 1).

L'art. 26 c. 3 individua per le pubbliche amministrazioni due modalità di approvvigionamento alternative fra di loro:

1. il ricorso diretto alle convenzioni (Consip) di cui al c. 1;
2. il ricorso al mercato mediante, in ogni caso, l'utilizzo dei parametri di prezzo/qualità previsti dalle suddette convenzioni.

Nel caso di contratti stipulati in violazione dello stesso c. 3, cioè al di fuori delle predette ipotesi alternative, si configura responsabilità amministrativa con conseguente danno erariale. Ai fini della quan-

tificazione del danno, si considera anche la differenza tra il prezzo stabilito dalle convenzioni ed il prezzo indicato nel contratto.

Con l'art. 11 c. 6 del D.L. n. 98/2011, convertito in L. n. 111/2011, è stato poi ulteriormente precisato che i contratti stipulati in violazione sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. Con l'introduzione del c. 3-bis dell'art. 26 L. n. 488/1999, ai sensi del D.L. n. 168 del 12/07/2004, è stata prevista una ulteriore casistica rispetto alle precedenti, ovvero la possibilità per le amministrazioni di emettere **provvedimenti con cui deliberare di procedere in modo autonomo a singoli acquisti di beni e servizi**. Tali provvedimenti devono essere trasmessi alle strutture e agli uffici preposti al controllo di gestione per consentire loro di esercitare le funzioni di sorveglianza e controllo relative all'utilizzo delle convenzioni e al rispetto dei parametri previsti dalle stesse. Per ciascuno di questi provvedimenti deve essere documentato il rispetto delle condizioni sopra citate.

Il c. 4 disciplina le modalità di esercizio del potere di sorveglianza e

controllo da parte dell'Ufficio Controllo di Gestione, prevedendo che lo stesso possa richiedere pareri tecnici relativi alle caratteristiche tecnico-funzionali e all'economicità dei prodotti al Ministero del Tesoro, e che debba **predispone una relazione che illustri i risultati che sono stati ottenuti in termini di riduzione di spesa rispettando le condizioni sopra esposte per ogni provvedimento di acquisto**. La relazione deve essere sottoposta all'organo di direzione politica dell'ente e pubblicata sul sito internet. L'illustrazione dei risultati conseguiti in termini di risparmio di spesa deve essere formulata per ogni categoria merceologica (art. 11 c. 12 del D.L. n. 98/2011).

Nel corso del tempo si sono succedute ulteriori norme che hanno rafforzato il ricorso all'utilizzo delle convenzioni Consip, nonché ai sistemi di acquisto sul mercato elettronico della Pubblica Amministrazione: Legge n. 296/2006, art. 1:

c. 449 secondo periodo: **"... Le restanti amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché le autorità indipendenti, possono ricorrere alle convenzioni di cui al presente comma e al comma 456 del presente articolo, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipulazione dei contratti. ..."**;

c. 450 secondo periodo, **"... Fermi restando gli obblighi e le facoltà previsti al comma 449 del presente articolo, le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ... per gli acquisti di beni e servizi di importo pari o superiore a 5.000 euro e inferiore alla soglia di rilievo comunitario sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi del medesimo articolo 328 ovvero al sistema telematico mes-**

so a disposizione dalla centrale regionale di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure."

Tale provvedimento (Legge finanziaria 2007), oltre a ribadire gli obblighi/facoltà di ricorso alle Convenzioni (comma 449), introduce l'obbligo per le PA di ricorrere al mercato elettronico della PA per acquisti di beni e servizi per importo pari o superiore a 5.000 euro (comma 450).

D.L. n. 95/2012, art. 1 c. 7 (legge di conversione n. 135/2012) e s.m.i.:

"Fermo restando quanto previsto all'articolo 1, commi 449 e 450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all'articolo 2, comma 574, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, quale misura di coordinamento della finanza pubblica, le amministrazioni pubbliche [...], relativamente alle seguenti categorie merceologiche: energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile, sono tenute ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento costituite ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ovvero ad esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione dai soggetti sopra indicati. La presente disposizione non si applica alle procedure di gara il cui bando sia stato pubblicato precedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto. È fatta salva la possibilità di procedere ad affidamenti, nelle indicate categorie merceologiche, anche al di fuori delle predette modalità, a condizione che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica, e prevedano corrispettivi inferiori almeno del 10 per cento per le categorie merceologiche telefonia

fissa e telefonia mobile e del 3 per cento per le categorie merceologiche carburanti extra-rete, carburanti rete, energia elettrica, gas e combustibili per il riscaldamento rispetto ai migliori corrispettivi indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip SpA e dalle centrali di committenza regionali. Tutti i contratti stipulati ai sensi del precedente periodo devono essere trasmessi all'Autorità nazionale anticorruzione.

In tali casi i contratti dovranno comunque essere sottoposti a condizione risolutiva con possibilità per il contraente di adeguamento ai predetti corrispettivi nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni Consip e delle centrali di committenza regionali che prevedano condizioni di maggior vantaggio economico in percentuale superiore al 10 per cento rispetto ai contratti già stipulati.

Al fine di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso una razionalizzazione delle spese delle pubbliche amministrazioni riguardanti le categorie merceologiche di cui al primo periodo del presente comma, in via sperimentale, dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2018 non si applicano le disposizioni di cui al terzo periodo del presente comma. La mancata osservanza delle disposizioni del presente comma rileva ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale".

Decreto 22 dicembre 2015, art. 1, c. 1 (in G.U. 04/02/2016, n. 28):

"In attuazione di quanto disposto dall'art. 1, c. 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, per le finalità di cui in premessa, la prestazione del servizio sostitutivo di mensa mediante l'erogazione di buoni-pasto, sia cartacei che elettronici, è individuata quale ulteriore categoria merceologica per la quale si applicano le disposizioni dell'art. 1, commi 7 e 8, del citato decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95".

L. n. 208/2015, art. 1:

- c. 510: *“le amministrazioni pubbliche obbligate ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni-quadro stipulate da Consip ovvero dalle centrali di committenza regionali possono procedere ad acquisti autonomi quando il bene o servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno per mancanza di caratteristiche essenziali solo a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata resa dall'organo di vertice amministrativo e trasmessa alla Corte dei conti.”*

- c. 516: *“Le amministrazioni e le società inserite nel conto consolidato ISTAT obbligate per l'acquisto di beni e servizi informatici e di connettività ad approvvigionarsi esclusivamente tramite gli strumenti di acquisto e negoziazione messi a disposizione da Consip o dai soggetti aggregatori, possono procedere ad acquisti autonomi esclusivamente qualora il bene o il servizio non sia disponibile o idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione ovvero in caso di necessità ed urgenza comunque funzionali ad assicurare la continuità della gestione amministrativa, solo a seguito di apposita autorizzazione motivata dell'organo di vertice amministrativo, dandone comunicazione all'ANAC e all'AGID.”*

Legge 30 dicembre 2018, n. 145, c. 130 (Legge di Bilancio per il 2019): l'obbligo di ricorso al MePA è previsto per gli acquisti oltre i 5.000 euro, innalzando la soglia minima precedente dei 1.000 euro.

Legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Legge di Bilancio per il 2020):

- il c. 581 ha integrato l'elenco di cui al D.L. n. 95/2012, art. 1 c. 7, con la seguente nuova tipologia: **“autoveicoli di cui all'articolo 54, comma 1, lettere a), b), ad eccezione degli autoveicoli per il servizio di linea per trasporto di persone, e c), del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, autoveicoli e motoveicoli per le Forze di polizia e autoveicoli blindati”**;

- il c. 582 consente alla stessa Consip, dal 1° gennaio 2020, modificando il D.L. n. 95/2012, art. 4 comma 3-ter, di estendere le proprie convenzioni, oltreché ai servizi di **“manutenzione”**, anche ai **“lavori pubblici”** di ogni tipo;

- il c. 587 estende l'utilizzo degli strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip SpA alle procedure di aggiudicazione di **“concessione di servizi”**.

La stratificazione della normativa nel tempo definisce un quadro legislativo poco chiaro e di difficile applicazione. La predisposizione di una relazione sui risparmi di spesa ottenuti grazie al ricorso agli strumenti di acquisto Consip (Legge finanziaria 2000, art. 26, c.4) si pone come onere alquanto difficile da adempiere, essendo successivamente stato introdotto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di aderire alle Convenzioni Consip per determinate categorie di merci, nonché ad utilizzare il mercato elettronico della PA

per acquisti superiori a 5.000 euro. **Ai responsabili dei procedimenti di approvvigionamento, pertanto, non spetta il compito di effettuare analisi di convenienza e risparmio per ogni singolo acquisto, anche sulla considerazione che tali strumenti di acquisto offrano già, per loro natura, condizioni economiche migliori (o comunque in linea) con quelle del mercato di riferimento. Tali valutazioni quantitative, inoltre, si rilevano ancora più difficili in un contesto come quello attuale in cui i prezzi dei beni mutano continuamente, specialmente nella categoria dei beni energetici.**

L'ufficio del controllo di gestione al quale la normativa attribuisce il compito di *esercitare le funzioni di sorveglianza e controllo relative all'utilizzo delle convenzioni e al rispetto dei parametri previsti dalle stesse*, può tuttavia svolgere un ruolo di coordinamento e di verifica di rispetto delle normative in materia di approvvigionamento, predisponendo a tal proposito una relazione con la quale inquadrare e riepilogare il regolare funzionamento dei sistemi e delle procedure di acquisto dell'Ente.

Poiché l'Unione Pedemontana Parmense esercita le funzioni di controllo di gestione anche per i Comuni ad essa aderenti, la presente relazione analizza tali procedure per tutti gli Enti associati.

5.2 Obblighi e facoltà CONSIP

La centrale di committenza CONSIP ha pubblicato nel proprio indirizzo web una tabella che rappresenta un quadro sinottico della normativa statale in tema di obblighi e facoltà di ricorso agli strumenti di acquisto e di negoziazione della Pubblica Amministrazione. Attraverso la tabella, le Amministrazioni

hanno la possibilità di individuare la normativa applicabile in base alla categoria merceologica a cui appartengono i beni o servizi oggetto di acquisto, alla propria categoria di appartenenza (amministrazione centrale, ente del servizio sanitario nazionale, amministrazione territoriale, etc.) e alla classe di importo. Si riportano in allegato le indicazioni con riferimento Obblighi/facoltà per le Amministrazioni territoriali.

tario nazionale, amministrazione territoriale, etc.) e alla classe di importo. Si riportano in allegato le indicazioni con riferimento Obblighi/facoltà per le Amministrazioni territoriali.

5.3 Ricostruzione degli affidamenti effettuati dall'Unione e dai Comuni ad essa aderenti

La presente Relazione Acquisti Consip/MePA 2023 è elaborata in ottemperanza alla normativa vigente, art. 26, c. 4 L. 488/1999, art. 11 c. 12 L. 111/2011 e ss.mm.ii., dalla Direzione Operativa dell'Unione Pedemontana Parmense, a cui fa riferimento l'Ufficio per il Controllo di gestione associato.

Essendo istituita presso l'Unione la Centrale Unica di Committenza, operante per l'Unione e per i Comuni ad essa aderenti, le modalità di affidamento sono strutturate, sulla base della convenzione tra gli enti:

- prevedendo istruttorie autonome da parte dei singoli Enti e Servizi dell'Unione, per tutti gli affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro (soglia per l'affidamento diretto alla data di stipula della convenzione);
- prevedendo il ricorso alla Centrale Unica di Committenza, per tutti gli affidamenti di importo superiore a 40.000 euro.

Nell'anno di riferimento, l'importo individuato quale limite per gli affidamenti diretti e di conseguenza quale soglia per l'utilizzo della Centrale Unica risultava normativamente elevato alla somma di 139.000 euro per gli appalti di forniture e servizi e alla somma di 150.000 per gli appalti di lavori (art. 1, co. 2, lett. a) d.l. 76 del

16/07/2020, convertito in Legge 11/09/2020, n. 120, "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale", come integrato dal D.L. 31/05/2021 n. 77, convertito in legge 29/07/2021 n. 108).

Stante il sistema sopra ricostruito, tutti gli affidamenti effettuati dagli Uffici e Servizi dell'Unione e dei Comuni di importo superiore a 5.000 euro e inferiore alle soglie indicate dalla norma per l'affidamento diretto, rientrano negli obblighi di ricorso a Consip o altri soggetti aggregatori (nel caso degli enti considerati, la piattaforma regionale IntercenterER), salvo eccezioni normativamente previste.

Si è pertanto indagato l'eventuale mancato ricorso a tali strumenti e la coerenza delle motivazioni indicate.

La relazione si basa su un controllo sistematico delle determinazioni dell'Unione Pedemontana Parmense per l'anno di riferimento e sui dati trasmessi dai Comuni associati sulla scorta della seguente griglia di rilevazione, mirata appunto a rilevare solamente gli affidamenti di importo superiore a 5.000 euro svolti al di fuori degli strumenti di acquisto e negoziazione messi a disposizione da Consip o dai soggetti aggregatori (MEPA/IntercenterER) e le relative motivazioni.

In particolare:

- è stato richiesto ai Comuni aderenti di comunicare le informazioni sintetiche relative agli affidamenti di importo superiore a 5.000 euro avvenuti al di fuori degli strumenti di acquisto e negoziazione messi a disposizione da Consip o dai soggetti aggregatori (MEPA/IntercenterER) e le relative motivazioni;
- Sono state esaminate le determinazioni dell'Unione Pedemontana Parmense relative ad affidamenti di importo superiore a 5.000 euro avvenuti al di fuori degli strumenti di acquisto e negoziazione messi a disposizione da Consip o dai soggetti aggregatori (MEPA/IntercenterER) e le relative motivazioni.

Gli esiti della rilevazione sono stati riportati in apposite tabelle, conformi al seguente schema, e restituiti alle singole Amministrazioni – contestualmente alla presente relazione - per le valutazioni di competenza e con la precisazione che il presente controllo non ha funzione sanzionatoria o prescrittiva ma si propone di creare maggiore conoscenza degli strumenti, omogeneità nell'interpretazione normativa e nella redazione degli atti.

Numero determinazione	Settore	Oggetto	importo dell'affidamento	motivazioni per il mancato ricorso alle piattaforme MEPA/intercenterER

Considerazioni

Dalle griglie trasmesse dai Comuni sono state eliminate le voci chiaramente non rientranti nella rilevazione, poiché non inerenti l'affidamento di servizi o forniture o riguardanti categorie escluse dall'applicazione della norma. A titolo di esempio:

- affidamenti in house (servizio raccolta rifiuti);
- affidamento servizio riscossione TARI affidati al gestore del servizio (deroga specifica);
- incarichi legali;
- altri incarichi rientranti nella tipologia dell'incarico professionale; si raccomanda tuttavia di verificare con attenzione che non si tratti di prestazione di servizi, ambito che rientrerebbe invece nell'applicazione della norma;
- lavori;
- locazione di immobili;
- canoni;
- somministrazione di lavoro.

Stralciate inoltre le informazioni relative ad affidamenti svolti sulla base di gare svolte dalla Centrale Unica di Committenza – Ufficio Appalti dell'Unione, così come le informazioni relative ad integrazioni contrattuali di affidamenti regolarmente svolti tramite appalto attraverso la CUC o altro affidamento regolarmente avvenuto in adesione a convenzioni MEPA/IntercentER. Allo stesso modo si possono stralciare i rinnovi di affidamenti svolti tramite MEPA, ove previsto quale possibilità nell'affidamento iniziale.

Particolarmente interessanti, anche se non rientranti nell'ambito di analisi (sempre in quanto trasferimenti) le informazioni relative a **contributi a soggetti del terzo settore** quali associazioni di volontariato o di promozione sociale. Si tratta di convenzioni con importi anche rilevanti, per le quali si ritiene di ribadire la **necessità, ove non praticato, di fare precedere i benefici da apposita procedura ad evidenza pubblica, sulla scorta di appositi regolamenti comunali**. Nel caso riportato tuttavia sembra che il bando ci sia stato. Interessante sapere se tutti i comuni fanno regolarmente un bando per affidare questi servizi da svolgere con il volontariato

Non è dato sapere se vi siano stati **frazionamenti artificiosi** di affidamenti, volti ad eludere gli obblighi di ricorso agli strumenti di aggregazione. Si suggerisce di **esplicitare apposita raccomandazione in tal senso**.

Eliminate tutte le fattispecie non rientranti negli obblighi di utilizzo delle centrali, ed esaminando le principali motivazioni addotte, si possono formulare alcune osservazioni.

La prima riguarda la **confusione in qualche caso presente tra possibilità di affidamento diretto al di sotto di determinate soglie e utilizzo delle piattaforme: il fatto che sia possibile un affidamento diretto non solleva la stazione appaltante dalla necessità di utilizzo delle stesse per tutti i settori non esclusi e per importi superiori a 5.000 euro**.

Chiarito questo equivoco di base, purtroppo ricorrente, si analizzano a seguire le motivazioni ricorrenti per il mancato utilizzo di MEPA /IntercentER.

- **URGENZA** : La motivazione di urgenza non è sufficiente. Il ricorso a MEPA o Intercenter - soprattutto per Ordini diretti di acquisto e trattative dirette, praticabili per gli importi considerati - non comporta aggravii di tempo che possano giustificare il mancato ricorso alle piattaforme.
- **AFFIDAMENTO DI SERVIZI TECNICI DI INGEGNERIA E ARCHITETTURA**: Non risulta trattarsi di settore escluso, come argomentato in alcuni casi. Anche laddove si parla di raccolta di preventivi (procedimento corretto) bisogna poi fare seguire una trattativa sul MEPA
- **ASSENZA DI CONVENZIONI CONSIP/INTERCENTER O ASSENZA DI SPECIFICI BANDI**:
L'assenza di convenzioni non genera automaticamente la deroga dall'utilizzo delle piattaforme, attraverso le quali sono possibili anche ordinativi diretti, richieste di offerta e trattative dirette. L'ampia discrezionalità per gli affidamenti diretti, in particolare, consente di procedere a trattativa diretta con l'operatore economico individuato (preferibilmente previa raccolta di più preventivi, ma anche quando legittimamente se ne raccoglie uno solo: diventa la base per la trattativa MEPA).

I casi di mancato ricorso alle piattaforme risultano tutto sommato circoscritti e numericamente limitati, considerata la mole dei bilanci considerati e conseguentemente il numero potenzialmente molto alto di affidamenti effettuati dagli Enti considerati.

Su un totale di 155 determinazioni complessivamente riportate da Comuni e Unione ai fini della presente rilevazione, solamente 65 sono risultate rilevanti rispetto ai suggerimenti di miglioramento sopra riportati (su un totale di 5700 determine con visto contabile assunte nel 2022).

Si auspica che l'attività stessa di controllo intrapresa con la presente rilevazione sia di supporto per ridurre ulteriormente la casistica.



Poleis Soc. Coop.

Viale Cavour, 147 – 44121 Ferrara

tel: 0532-53369 – fax: 0535-704617

email: info@poleis.it

www.poleis.it