

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA



FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE
CORSO DI LAUREA TRIENNALE IN
DIRITTO DELL'ECONOMIA

TESI DI LAUREA

**L'OUTSOURCING DI SERVIZI STANDARD
COME BUSINESS MODEL APPLICATO
ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE LOCALE**

Relatore: Prof. Andrea Marella

Laureando: Torresin Giacomo

Anno Accademico 2007-2008

Indice

INTRODUZIONE	2
CAPITOLO 1: L'Unione dei Comune del Camposampierese	4
1.1 L'Unione dei Comuni: una lettura del fenomeno a livello nazionale.....	4
1.2 Aspetto Giuridico dell'Unione.....	8
1.3 Aspetto Organizzativo dell'Unione: Ente, storia, competenze, organi.....	13
CAPITOLO 2: Strategie dell'Unione, Progetti e Innovazioni	21
2.1 La strategia attuale dell'Unione dei Comuni del Camposampierese.....	21
2.2 I servizi Principali dell'Unione.....	24
2.3 Le tecnologie a servizio dell'Unione.....	25
2.4 Il Personale e la Formazione.....	27
CAPITOLO 3: Analisi di un Servizio	30
3.1 Il Controllo di Gestione: Aspetti generali.....	32
3.2 Il Controllo di Gestione: Aspetti Normativi in relazione alla Pubblica Amministrazione.....	33
3.3 La creazione dell'Ufficio Unico per il Controllo di Gestione.....	34
3.4 Le Attività e i Servizi dell'Ufficio Unico per il Controllo di Gestione.....	39
3.5 Il ruolo del Controller e il Bench-marking.....	42
3.6 I finanziamenti.....	45
3.7 Uno spunto critico della Corte dei Conti sul Controllo di Gestione.....	48
CAPITOLO 4: Aspetto Informatico	54
4.1 Aspetto informatico: La Piattaforma SIGOV.....	54
CONCLUSIONI	60
BIBLIOGRAFIA	63
ALLEGATI	66
Intervista: Dott. Luciano Gallo direttore Unione dei Comuni del Camposampierese.....	66
Intervista: Dott.ssa Paola Miatello responsabile Ufficio Controllo di Gestione.....	67
Intervista: Dott. Tommaso Zorzi direttore ASI s.r.l.....	69
Schema di Adesione alla Convenzione Ufficio Unico per il Controllo di Gestione.....	71
Riferimenti Normativi.....	75

INTRODUZIONE

Questa tesi si prefigge di analizzare in primo luogo uno dei fenomeni che sta investendo le realtà amministrative locali negli ultimi tempi, ovvero l'associazionismo tra enti locali.

Particolare attenzione è riservata al caso delle Unioni di Comuni, in particolare all'Unione dei Comuni del Camposampierese. La scelta del tema è legata non solo alla portata innovativa di questa organizzazione, ma anche all'esigenza di individuare la sua peculiare strategia, posto che essa sta ricoprendo un ruolo sempre più rilevante nello sviluppo del territorio. Il riferimento legislativo di questa particolare unione tra enti locali la troviamo all'art. 32 del T.U.E.L. (Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali) che recita: *"Le Unioni di Comuni sono Enti Locali costituiti da uno o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza..."*.

In secondo luogo focalizzeremo lo studio su un altro fenomeno attuale che vede l'esternalizzazione nei processi di modernizzazione della Pubblica Amministrazione. Notiamo che, anche se con molta gradualità, la Pubblica Amministrazione sta procedendo lungo un complesso percorso di rinnovamento teso a rendere più snelle le modalità di lavoro nelle proprie strutture organizzative e qualitativamente migliori i servizi erogati. Due particolari fenomeni, insieme a molti altri, contribuiscono attualmente ad assecondare tale modernizzazione:

- da un lato l'introduzione delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ICT) nelle modalità di lavoro dei dipendenti pubblici e nell'erogazione di alcuni servizi;
- dall'altro lato la riorganizzazione di alcune funzioni attraverso processi di outsourcing¹.

Proprio in relazione all'attuale processo di modernizzazione e di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione il ricorso all'outsourcing, cioè all'esternalizzazione di servizi o di specifiche funzioni, al fine di ottimizzare l'uso di risorse umane e economiche a

¹ **Outsourcing**, parola inglese traducibile letteralmente come "approvvigionamento esterno", è termine usato in economia per riferirsi genericamente alle pratiche adottate dalle imprese di *esternalizzare* alcune fasi del processo produttivo, cioè ricorrere ad altre imprese per il loro svolgimento. Con il termine outsourcing o esternalizzazione, si intende l'affidamento all'esterno di funzioni proprie dell'amministrazione (non strutturali) per aumentare la flessibilità organizzativa, garantire il contenimento dei costi e la proficuità dei risultati.

disposizione, nonché di velocizzare i tempi di erogazione dei servizi e delle informazioni al cittadino, ricopre un ruolo importante. Volendo generalizzare è oggi possibile parlare di due fenomeni distinti:

- l'esternalizzazione determinata da un ampliamento delle funzioni svolte dalle Pubblica Amministrazione;
- e quella generata, più di recente, dal tentativo di razionalizzazione della strutture amministrative pubbliche.

Infatti proprio attraverso l'outsourcing sembra possibile incentivare e sostenere un cambiamento rilevante nelle strutture pubbliche, alleggerendole di alcune funzioni, rendendole più snelle nell'organizzazione interna e spingendole verso l'attivazione di processi più efficaci ed efficienti .

In questo contesto rientra l'oggetto della tesi in quanto andremo ad analizzare un servizio fornito dall'Unione dei Comuni del Camposampierese ad altri Enti attraverso una convenzione (in modalità di outsourcing) per la precisione il Controllo di Gestione effettuato dall'Ufficio Unico .

CAPITOLO 1: L'Unione dei Comune del Camposampierese

1.1 L'Unione dei Comuni: una lettura del fenomeno a livello nazionale

Il fenomeno delle Unioni ha preso sempre più piede nel contesto italiano negli ultimi anni, in particolare con la riforma apportata dall'art. 265/99. Quest'ultima ha sostituito l'impostazione che basava la soluzione dei problemi dei comuni minori su processi di fusione a breve-medio termine, con un modello incentrato sull'esercizio delle funzioni in forma associata. Dai dati resi disponibili dall'ANCI², datati maggio 2007, si rileva come in Italia siano attive 292 Unioni, per un numero complessivo di abitanti di ca. 4.367.931 e ca. n. 1.303 comuni associati. L'entità del fenomeno è ancora più significativa se si raffrontano i dati prima del 1999 e del 2003: prima del '99 le Unioni in Italia erano 16 e nel 2003 erano 205.

In particolare i dati ANCI (associazione nazionale comuni italiani) del 2007 rilevano la seguente ripartizione per Regione:

² ANCI: acronimo che significa Associazione Nazionale Comuni Italiani. Questa associazione è stata costituita nel 1987 per sostenere e promuovere l'innovazione e la modernizzazione organizzativa e funzionale dei Comuni e di tutti gli Enti locali italiani.

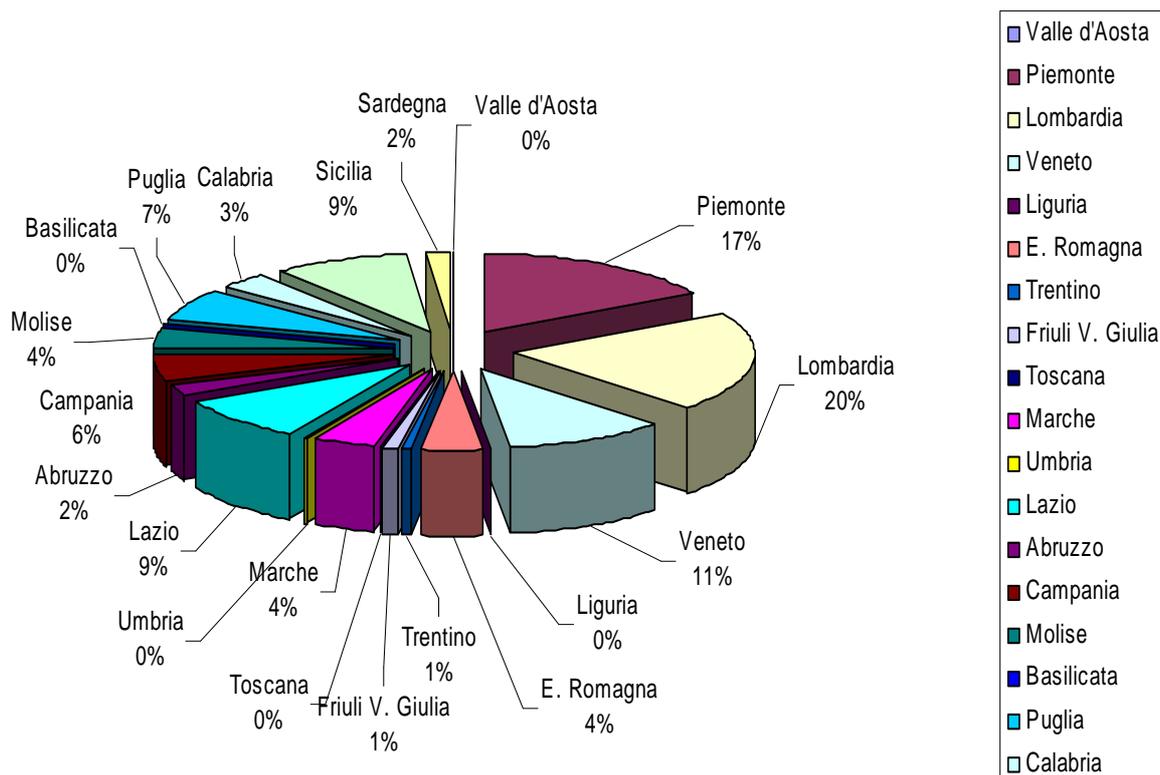


Figura 1 Percentuale di Unioni nelle Regioni italiane nel 2007

Regione	unioni	% rispetto al totale unioni
Valle d'Aosta	0	0,00%
Piemonte	48	16,40%
Lombardia	59	20,90%
Veneto	31	11,00%
Liguria	0	0,00%
E. Romagna	12	4,10%
Trentino	2	0,70%
Friuli V. Giulia	3	1,40%
Toscana	0	0,00%
Marche	12	4,10%
Umbria	1	0,30%
Lazio	26	8,90%
Abruzzo	7	2,40%
Campania	16	5,50%
Molise	11	3,80%
Basilicata	0	0,00%

Puglia	20	6,80%
Calabria	9	3,10%
Sicilia	26	8,90%
Sardegna	5	1,70%
totale	292	100,00%

Tabella1 Unioni di Comuni nelle Regioni italiane (2007)

In particolare nel Veneto si rilevano le seguenti Unioni, dove si può notare la prevalenza del fenomeno in provincia di Padova e la rilevanza dell'Unione dei Comuni del Camposampierese, oggetto della tesi:

UNIONI DEL VENETO

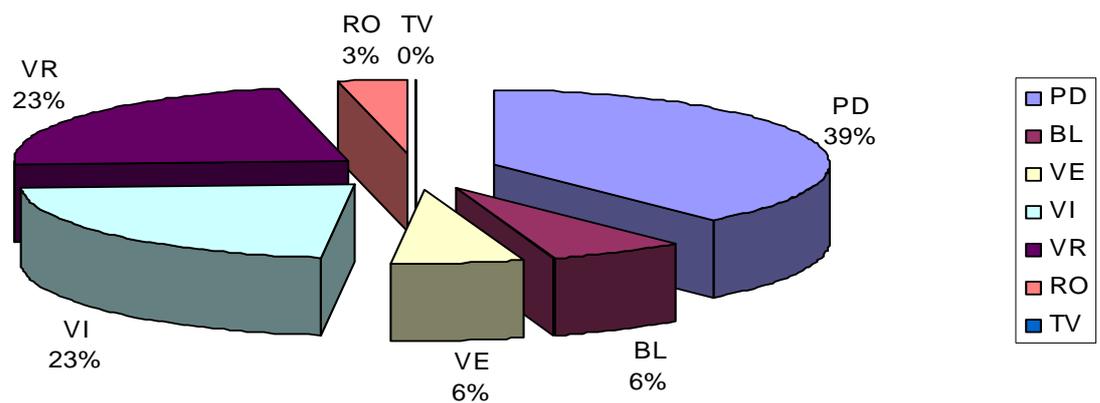


Figura 2 Percentuale di Unioni del Veneto per Provincia

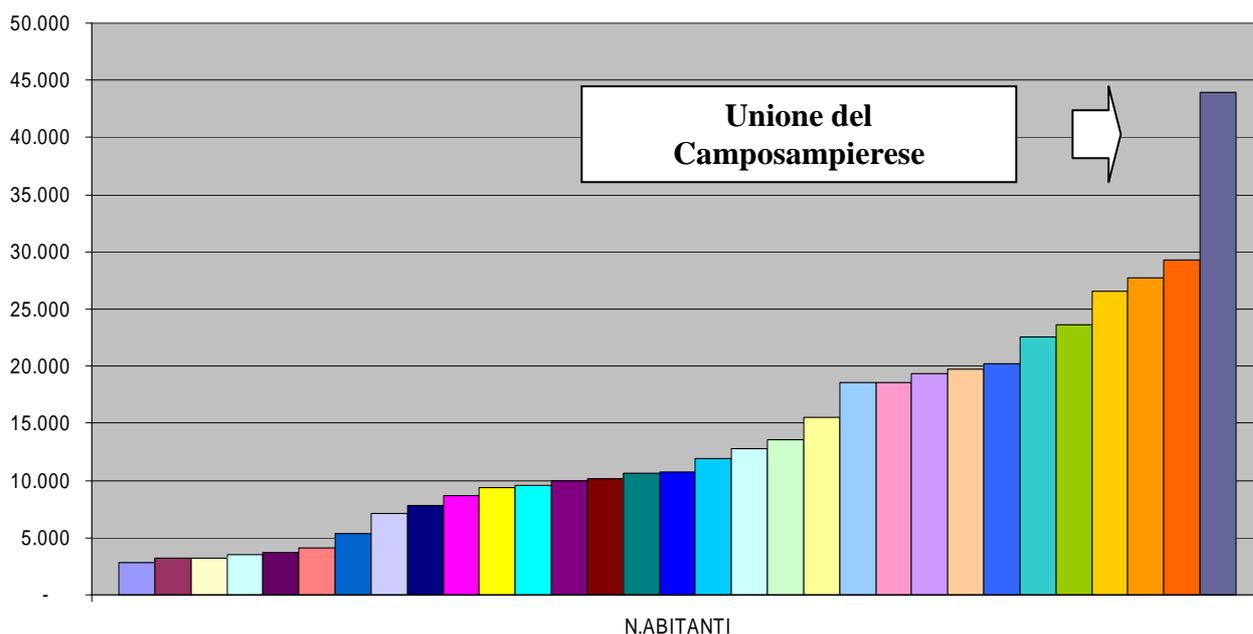


Figura 3 Le Unioni di Comuni del Veneto in ordine crescente secondo il numero di abitanti

UNIONI DEL VENETO	PROV.	N.ABITANTI
BASSO FELTRINO SETTE VILLE	BL	3.217
VALLE DEL BIOIS	BL	4.067
METROPOLIS	PD	10.733
COLLI EUGANEI	PD	7.081
CAMPOSAMPIERESE	PD	43.937
DELL'ALTA PADOVANA	PD	15.500
MEGLIADINA	PD	10.693
PADOVA NORD-OVEST	PD	9.524
PADOVA SUD	PD	29.337
SCULDASCIA	PD	13.583
BASSA PADOVANA	PD	8.727
CODEVIGO, PONTELONGO E CONA	PD	12.745
DEL BRENTA	PD	22.580
MEDIO BRENTA	PD	27.768
CITTA' DELLA RIVIERA DEL BRENTA	VE	26.546
FOSSALTA DI PORTOGRUARO TEGLIO VENETO	VE	7.853
CASSOLA- MUSSOLENTE	VI	18.523

MAROSTICENSE	VI	19.344
BASSO VICENTINO	VI	9.388
COLLI BERICI VAL LIONA	VI	2.861
MEDIO CANAL DI BRENTA	VI	3.735
CALDOGNO, COSTABISSARA, ISOLA VICENTINA	VI	23.669
CAMPOLONGO SUL BRENTA, POVE DEL GRAPPA, SOLAGNA	VI	5.403
VERONA EST	VR	20.194
VERONESE TARTAROTIONE	VR	18.544
SANT'ANNA D'ALFAEDO E ERBEZZO	VR	3.234
DELL'ADIGE GUÀ	VR	19.752
ROVERÈ – VELO VERONESE - SAN MAURO	VR	3.470
DALL'ADIGE AL FRATTA	VR	11.925
DESTRA ADIGE	VR	10.128
DELL'ERIDANO	RO	10.008
TOTALE		434.069

Tabella 1 Unioni di Comuni della Regione Veneto e relativo al numero di abitanti

Come si nota dai dati forniti da ANCI aggiornati all'anno 2007 si può constatare come il modello delle Unioni tra Comuni abbia trovato molti consensi nel nord Italia in particolare nelle regioni del Lombardia, Piemonte e Veneto.

Inoltre analizzando i dati relativi alla regione Veneto si può notare una maggior diffusione nella provincia di Padova dove l'Unione dei Comuni del Camposampierese, risulta essere la più estesa agglomerando 8 Comune per un totale di oltre 43.000 abitanti.

1.2 Aspetto Giuridico dell'Unione

E' opportuno illustrare l'evoluzione normativa che ha subito l'istituto dell'Unione dei Comuni a partire dalla sua introduzione nella nostra legislazione avvenuta negli anni '90, dando un quadro generale che si prospetta oggi nel nostro paese in merito a tale modello istitutivo grazie anche ai dati di fonte ANCI (maggio 2007) sulle Unioni:

Legge 8 giugno 1990, n. 142, "Ordinamento degli enti locali", che introduce le Unioni di Comuni come passaggio preliminare alla fusione. L'Unione viene formalizzata per la prima volta in forma ufficiale nel 1990 con l'art. 26 della legge 142/90 che introduce le Unioni di Comuni come enti "preordinati" alla fusione con la relativa assunzione di un impegno politico volto a tal fine. Si vede come inizialmente le Unioni avessero una funzione puramente

sperimentale, per offrire ai comuni determinati a realizzare la fusione, la possibilità di effettuare un periodo di prova che però non poteva andare oltre i 10 anni. Tale articolo recita infatti quanto segue:

1. *“In previsione di una loro fusione, due o più comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia, ciascuno con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, possono costituire una unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi;*
2. *Può anche far parte dell' unione non più di un comune con popolazione fra i 5.000 e i 10.000 abitanti;*
3. *L'atto costitutivo ed il regolamento dell'unione sono approvati con unica deliberazione dai singoli consigli comunali, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati;*
4. *Sono organi dell'unione il consiglio, la giunta ed il presidente, che sono eletti secondo le norme di legge relative ai comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'unione. Il regolamento può prevedere che il consiglio sia espressione dei comuni partecipanti alla unione e ne disciplina le forme;*
5. *Il regolamento dell'unione contiene l'indicazione degli organi e dei servizi da unificare, nonché le norme relative alle finanze dell'unione ed ai rapporti finanziari con i comuni;*
6. *Entro dieci anni dalla costituzione dell'unione deve procedersi alla fusione, a norma dell'articolo 11. Qualora non si pervenga alla fusione, l'unione è sciolta;*
7. *Alla unione di comuni competono le tasse, le tariffe e i contributi sui servizi dalla stessa gestiti;*
8. *Le regioni promuovono le unioni di comuni ed a tal fine provvedono alla erogazione di contributi aggiuntivi a quelli normalmente previsti per i singoli comuni. In caso di erogazione di contributi aggiuntivi, dopo dieci anni dalla costituzione l'unione di comuni viene costituita in comune con legge regionale, qualora la fusione non sia stata deliberata prima di tale termine su richiesta dei comuni dell'unione.”*

Si chiarisce quindi che laddove, trascorsi dieci anni, non sia deliberata la fusione su richiesta dei comuni aderenti all'Unione, possano verificarsi due situazioni:

- in assenza di contributi regionali, l'Unione viene sciolta (i comuni possono però sostituire il ruolo associativo mediante la costituzione di un consorzio polifunzionale);

- in presenza di contributi regionali, la regione stessa, con legge, dispone la fusione.

Legge 3 agosto 1999, n. 265, “Disposizioni in materia di autonomia e di ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142” (cd. legge Napolitano-Vigneri), che conferisce all’Unione lo status di ente locale ed elimina l’obbligo della fusione al termine dei 10 anni. Ancora più importante ai fini della trattazione è però la Legge 265/99, che ha inteso dare maggior impulso all’integrazione e all’esercizio associato delle funzioni fra comuni apportando una rivisitazione della precedente legge 142/90. Infatti, con la riforma del ’99, il legislatore interviene drasticamente sulla disciplina delle Unioni di Comuni mantenendola al centro del disegno riformatore, ma in una prospettiva del tutto diversa. Le modificazioni apportate dalla nuova legge, che mutano non solo gli obiettivi stessi dell’Unione ma anche i requisiti demografici, la definizione del territorio, gli assetti organizzativi, ecc., possono essere riassunte nel seguente modo:

- in primo luogo la legge conferisce all’Unione di Comuni lo status di Ente locale, eliminando i limiti di carattere demografico precedentemente contenuti nei comma 1 e 2 dell’art. 26;
- In secondo luogo e' stato abrogato il comma 5 che disponeva lo scioglimento delle Unioni di Comuni qualora, entro il termine di dieci anni dalla sua costituzione, non si fosse pervenuti alla fusione dei comuni aderenti;
- in terzo luogo, di portata innovativa e strettamente legato al principio che riconosce l’Unione di Comuni come ente locale, è il riconoscimento della natura statutaria dell’atto fondamentale dell’ente;
- infine viene attribuita all’Unione la potestà regolamentare per:
 - a) la disciplina della propria organizzazione;
 - b) lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate;
 - c) i rapporti anche finanziari con i comuni; e, in generale, il rinvio ai principi previsti per l’ordinamento dei Comuni in quanto compatibili.

In definitiva con la legge 265/99 mutano gli obiettivi stessi dell’Unione e, insieme a questi, i requisiti demografici, la definizione del territorio, gli assetti organizzativi, ecc. La trasformazione è evidente fin dall’inizio dell’articolo che, nel ’90, si apriva appunto con le parole “*in previsione di una loro fusione*”, mentre lo scopo ora assegnato all’Unione è

semplicemente quello di “*esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di competenza comunale*” (ex art. 26 comma 1). La presenza del vincolo di fusione non ha favorito lo sviluppo di questa forma di aggregazione, in quanto il passaggio obbligato da Unione a fusione incontrava a livello politico delle resistenze; prova ne è la forte crescita negli ultimi anni di Unioni tra comuni sul territorio nazionale.

Le Unioni di Comuni sono viste quindi come terreno di sperimentazione di un modello di integrazione istituzionale ed organizzativa che solo in via eventuale diverrà permanente. A tale scopo il legislatore ha ritenuto necessario intervenire sia sul sistema di finanziamento e di incentivazione ai processi aggregativi, previsti sia a livello statale sia a livello regionale, sia sul ruolo delle Regioni, con funzioni di disciplina, indirizzo, promozione e definizione degli “*ambiti ottimali*”. La riforma del '99 punta inoltre, da un lato, su un'elevata flessibilità organizzativa, dall'altro, su una stretta integrazione tra gli organi dell'Unione e quelli dei comuni partecipanti. La legge 265/99 infatti sancisce la necessaria composizione dell'Unione con membri degli organi politici comunali, segnando così ulteriormente l'abbandono della prospettiva dell'Unione di Comuni come forma di aggregazione intermedia, “*sostitutiva dei singoli comuni*” e afferma la sua concezione in termini di “*struttura di supporto*”, diretta emanazione degli enti aderenti. Da rilevarsi anche l'abbandono del criterio della rappresentatività diretta in favore, al contrario, di quella indiretta degli organi, evidentemente in considerazione di rischi di conflittualità insiti nella creazione di un nuovo livello elettivo.

Lo Statuto dell'Unione di Comuni deve indicare sia le funzioni svolte dai singoli comuni che la componono sia l'elencazione delle competenze attribuite in via immediata all'ente, eventualmente integrata da un elenco di funzioni trasferibili in via facoltativa e in un momento successivo. Dopo la legge in considerazione, le Unioni di Comuni si presentano come enti locali dotati di tutti i criteri strutturali, quali l'autonomia normativa, organizzativa e finanziaria e di tutti quelli istituzionali, i più importanti dei quali sono l'integrazione del livello politico degli enti aderenti e adeguate garanzie per le minoranze. L'efficacia della nuova disciplina delle Unioni di Comuni dipenderà da due fattori importanti:

- in primo luogo, dalla volontà dei comuni di utilizzare gli ampi spazi di autonomia lasciati dalla legge, adattando il modello organizzativo alle peculiari caratteristiche degli enti associati;
- in secondo luogo, dalla capacità di selezionare, nel complesso delle attività realizzabili in forma associata, un quadro di competenze delle Unioni di Comuni significativo, ma

comprendente solo le funzioni sulle quali si sia già raggiunta un'effettiva omogeneità d'intenti.

Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”, (T.U.E.L.), che si concentra soprattutto sugli aspetti generali e organizzativi dell'Unione di Comuni; Il passo successivo, nonché ultimo, ad oggi, di questo excursus normativo, è il Testo Unico degli Enti Locali previsto dal Decreto Legislativo 267/00. L'art. 32 del D. Lgs. 18/08/2000 n. 267, Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (T.U.E.L.), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 28 settembre 2000 n. 227, recita quanto segue: “ *Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua gli organi dell'unione e le modalità per la loro costituzione e individua altresì le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse. Lo statuto deve comunque prevedere il presidente dell'unione scelto tra i sindaci dei comuni interessati e deve prevedere che altri organi siano formati da componenti delle giunte e dei consigli dei comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze. L'unione ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni. Alle unioni di comuni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni. Si applicano, in particolare, le norme in materia di composizione degli organi dei comuni; il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati*”.

Dalla definizione è possibile individuarne alcune caratteristiche generali:

1. l'Unione di Comuni è un ente locale;
2. come tale acquisisce personalità giuridica e autonomia;
3. è costituito da due o più comuni per l'esercizio congiunto di una pluralità di funzioni;
4. i comuni solitamente sono confinanti o, comunque, dotati di caratteristiche economiche, sociali e territoriali simili.

Dall'articolo si evince, infine, che l'Unione di Comuni ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per ciò che concerne i rapporti, anche finanziari, con i Comuni.

Legge 5 giugno 2003, n. 131, "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" (cd. legge La Loggia), che estende espressamente la potestà normativa alle Unioni di Comuni, nella doppia accezione di autonomia regolamentare e statutaria.

1.3 Aspetto organizzativo dell'Unione: Ente , storia, competenza, organi

1.3.1 Storia

L'Unione dei Comuni del Camposampierese è stata costituita nella primavera del 2001 quando i Comuni di Camposampiero, Borgoricco, Santa Giustina in Colle e San Giorgio delle Pertiche decidono di unirsi per collaborare alla realizzazione di un ente nuovo, autonomo, dotato di una propria sede, di propri organi, di propri dipendenti, ma soprattutto dotato di proprie competenze. Quando i Consigli comunali dei cinque paesi decidono di deliberare la Costituzione dell'Unione e di approvarne lo Statuto, questo nuovo ente nasce formalmente.

Nel periodo successivo che va dal Novembre 2002 al Gennaio 2003 anche i comuni di Loreggia e Villa del Conte hanno deliberato a favore dell'entrata nell'Unione e il 31.05.2004 entra il comune di Villanova di Camposampiero, seguito infine dal Comune di Campodarsego il primo aprile 2006, completando così l'attuale composizione.

L'Unione dei Comuni del Camposampierese è quindi oggi composta da otto Comuni della provincia di Padova , conta 65.595 abitanti e 8.700 imprese ed è operativa dal primo luglio del 2001.

Nello Statuto che la regola è comunque prevista la possibilità per l'Unione di ampliare i propri confini attraverso l'annessione di nuovi Comuni. In particolare l'art. 1 dello Statuto sancisce che *“ è possibile l'adesione all'Unione di altri comuni ad essa contermini. In tale caso sull'adesione deve pronunciarsi favorevolmente il Consiglio dell'Unione. Il Comune che intende aderire all'Unione deve approvare lo Statuto vigente con le maggioranze di cui all'art. 6 del D.LGS 267/00 e provvedere ad eleggere i propri rappresentanti in seno al Consiglio ai sensi del successivo art. 16. Nei trenta giorni successivi all'adesione, i Consigli comunali dei singoli comuni membri dell'Unione, ivi compreso il Comune entrante, dovranno procedere alle modifiche dello Statuto necessarie e conseguenti ”*.

Lo Statuto prevede che l'Unione abbia *“una durata di dieci anni dalla sottoscrizione dell'atto costitutivo e viene tacitamente prorogata di un quinquennio salvo che la maggioranza del numero dei Comuni facenti parte dell'Unione non ne richieda lo scioglimento con delibera del Consiglio Comunale proprio.”* (art. 5)



Figura 4 Comuni che costituiscono l'Unione del Camposampierese
FONTE: documentazione fornita dall'Unione dei Comuni del Camposampierese

1.3.2 Organi

Per quanto concerne invece l'organizzazione di governo dell'Unione, il Titolo III dello Statuto presenta il quadro degli organi che la costituiscono.

Essa si compone di:

- Presidente
- Vicepresidente
- Giunta
- Consiglio
- Commissioni

1.3.3 Presidente e Vicepresidente

L'Unione dei Comuni del Camposampierese è amministrata da un Presidente³: “ *La presidenza dell'Unione, per una durata pari ad un esercizio finanziario, compete a turno, a ciascuno dei sindaci dei Comuni associati. In caso di assenza o impedimento del Presidente le funzioni sono esercitate dal Vicepresidente, avente durata pari a quella del Presidente*” (art. 10 dello Statuto).

Secondo l'art. 11 dello Statuto il Presidente rappresenta l'Unione, convoca e presiede la Giunta e il Consiglio, sovrintende all'espletamento delle funzioni attribuite all'Unione e garantisce la coerenza tra indirizzi generali e settoriali. Inoltre sovrintende al funzionamento degli uffici e dei servizi e all'esecuzione degli atti. La carica di presidente dell'Unione non è incompatibile con il ruolo del Sindaco infatti si precisa che “...*svolge le funzioni attribuite al Sindaco compatibili con la natura dell'Unione*” (art. 11 dello Statuto).

1.3.4 Giunta dell'Unione

La Giunta rappresenta il potere esecutivo ed è composta da tutti i sindaci aderenti all'Unione stessa. In base all'art. 12 dello Statuto i sindaci possono essere validamente sostituiti dai rispettivi Vicesindaci o da un assessore delegato in caso di assenza o impedimento anche dovuto a concomitanza di impegni.

E' il Presidente dell'Unione che convoca e presiede la Giunta che è regolarmente costituita con l'intervento di tutti i componenti (quorum costitutivo).

La Giunta delibera all'unanimità, quando si tratta delle seguenti delibere:

- Adozione del bilancio, della relazione previsionale e programmatica e del rendiconto della gestione, determinazione di aliquote di tributi, tasse e tariffe;
- Approvazione del regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi;
- Approvazione del programma triennale delle assunzioni;
- Autorizzazione a promuovere o a resistere in giudizio;
- Delibere comportanti oneri finanziari per i singoli comuni membri;
- Delibera di esonero dei Comuni membri dal pagamento di tasse e tariffe;

³ Attualmente la presidenza spetta, per l'Unione dei Comuni del Camposampierese al sindaco di Campodarsego Paola Candiotto.

E' nella prima riunione utile che la Giunta nomina il Presidente, il Vicepresidente e stabilisce l'ordine di turnazione, il quale potrà comunque essere variato con successiva delibera della Giunta.

Alla Giunta compete l'incarico di determinare l'indirizzo politico-amministrativo dell'Unione e di controllarne l'attuazione. Essa infatti:

- Predispone il bilancio di previsione annuale e pluriennale, la relazione previsionale e programmatica, il rendiconto di gestione, i piani e i programmi e approva i regolamenti di sua competenza;
- Autorizza il Presidente dell'Unione a stare in giudizio e a transigere e adotta tutti gli altri atti che non siano riservati dalla legge, dallo Statuto o dai regolamenti al Presidente o ad altri organi amministrativi;
- Si avvale del supporto di Commissioni consultive e propositive per ciascuna funzione o gruppo di funzioni trasferite all'Unione;
- Ha facoltà di rinviare al Consiglio dell'Unione l'esame di argomenti ritenuti di particolare rilevanza per l'Unione stessa.

L'art. 13 precisa infine che *“il Presidente e la Giunta forniscono periodicamente ai Consigli dei Comuni associati rapporti globali e per settori di attività, sulla base di indicatori che consentano di valutare, anche sotto il profilo temporale, l'andamento della gestione in relazione agli obiettivi stabiliti negli indirizzi programmatici”*.

1.3.5 Commissioni dell'Unione

Gli articoli 14 e 15 dello Statuto disciplinano le Commissioni dell'Unione. Esse sono composte da un assessore, possibilmente competente per materia, di ciascun Comune dell'Unione e da componenti del Consiglio che hanno diritto a partecipare ad almeno una Commissione.

Alle riunioni delle Commissioni partecipa il Sindaco di riferimento stabilito dalla Giunta; esso però non è computato nel quorum costitutivo. La composizione di ogni Commissione è proposta dalla Giunta e votata dal Consiglio. Il Presidente dell'Unione con decreto nomina tra gli Assessori, competenti per materia, il Presidente ed il VicePresidente delle Commissioni.

Il numero e le competenze di ciascuna Commissione sono fissati con delibera del Consiglio dell'Unione. La Commissione, convocata dal suo Presidente, è regolarmente

costituita con l'intervento della maggioranza dei componenti (quorum costitutivo) e si esprime a maggioranza dei presenti (quorum deliberativo). In caso di mancanza della maggioranza dei componenti della Commissione, gli argomenti saranno direttamente posti all'ordine del giorno del Consiglio senza alcun parere. La decadenza della carica di membro del Consiglio o di Assessore comporta la decadenza da componente della Commissione dell'Unione.

Per quanto concerne le competenze delle Commissioni esse *“hanno funzioni propulsive, consultive e di studio sulle attività svolte dall'Unione ed esprimono un parere preventivo ma non vincolante sull'argomento relativo alle deliberazioni del Consiglio”*. (art. 15 dello Statuto)

1.3.6 Consiglio dell'Unione

Il Consiglio è l'organo di indirizzo e controllo ed è composto dal Presidente e da tre componenti di ciascun Consiglio comunale degli otto Comuni. L'art. 16 disciplina i requisiti per la regolarità del funzionamento di quest'organo: *“Il Consiglio, in prima convocazione, è regolarmente costituito con l'intervento della maggioranza dei componenti (quorum costitutivo) e delibera a maggioranza dei presenti.*

In seconda convocazione è regolarmente costituito con l'intervento di almeno un terzo dei consiglieri (quorum costitutivo) e delibera a maggioranza dei presenti.

Al Consiglio partecipano, senza diritto al voto, i Sindaci degli altri Comuni membri e gli Assessori dei Comuni partecipanti all'Unione...”

Al Consiglio dell'Unione compete in base all'art. 17 dello Statuto:

- l'approvazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale e del rendiconto annuale;
- l'approvazione di regolamenti;
- la decisione sull'adesione all'Unione di altri Comuni;
- l'adozione dello stemma e del gonfalone dell'Unione;
- tutto quanto è previsto dall'art. 42 D. Lgs. 267/00 con riferimento alla competenza dei Consigli comunali.

Compete inoltre al Consiglio l'esame delle questioni ad esso rimesse dalla Giunta e dalle varie Commissioni per risoluzione di problematiche di particolare rilevanza per l'Unione.

1.3.7 Direttore Generale

L'organizzazione dell'Unione è guidata da un Direttore Generale. Si tratta di una figura nominata dal Presidente dell'Unione, previa deliberazione della Giunta.

In particolare, in base all'art. 22 dello Statuto, il Direttore provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di Governo dell'Unione, secondo le direttive impartite dal Presidente ed inoltre sovrintende alla gestione perseguendo i livelli ottimali di efficacia ed efficienza rispondendo direttamente dei risultati conseguiti.

Al Direttore spetta in particolare:

- le competenze di cui al D. Lgs. 267/00;
- la predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi nonché del piano esecutivo di gestione;
- la sovrintendenza dello svolgimento delle funzioni dei responsabili dei servizi e il coordinamento delle attività.

L'attuale Direttore Generale è il dott. Luciano Gallo.

Lo Statuto prevede la possibilità per l'Unione di dotarsi di un proprio Segretario con compiti principalmente di collaborazione e funzione di assistenza giuridico amministrativa nei confronti dell'Ente. Ad oggi l'Unione del Camposampierese non si è avvalsa di questa facoltà.

1.3.8 Le funzioni dell'Unione

Lo Statuto individua all'art. 7 tre tipologie di funzioni svolte dall'Unione:

- 1) funzioni e i servizi per i quali all'Unione è affidata la gestione unitaria (servizi trasferiti);
- 2) funzioni e servizi per i quali all'Unione potrebbe essere affidata la gestione unitaria con apposita delibera dei consigli comunali dei comuni costituenti l'Unione (servizi che in futuro possono essere trasferiti);
- 3) funzioni e servizi per i quali all'Unione è affidata la gestione in forma associata (servizi gestiti da uffici unici tramite l'istituto della convenzione art. 30 D. Lgs. 267/00).

1)I servizi trasferiti, ovvero quelli che prima erano prerogativa delle singole amministrazioni comunali e che ora invece sono per l'appunto "trasferiti" all'Unione sono:

- Polizia municipale e amministrativa,
- Protezione Civile,
- Sportello Unico delle imprese,
- Difensore Civico,
- Servizi relativi all'industria, al commercio, all'artigianato ed all'agricoltura.

2) I servizi che potranno eventualmente essere trasferiti all'Unione sono:

- Notifiche;
- Turismo;
- Sistema informativo territoriale;
- Biblioteche e attività culturali;
- Ufficio progettazione;
- Ufficio tributi;
- Asilo nido;
- Impianti sportivi;
- Avvocatura civica;
- Servizio smaltimento rifiuti;
- Tutela ambientale e verde pubblico.

3) I servizi gestiti in forma associata, in convenzione ai sensi dell' art. 30 del Decreto Legislativo 267/00, sono:

- Ufficio unico per la gestione del personale per 17 enti;
- Ufficio unico per il controllo di gestione per 19 enti;
- Polo catastale per 11 enti.

1.3.9 Organigramma

L'Unione è organizzata in funzione dei servizi a rilevanza esterna e dei servizi a rilevanza interna. Si colloca in una posizione di Staff alla Direzione una specifica unità organizzativa che si occupa di:

- Attività di analisi (costituzione di osservatori e realizzazione di studi);

- Pianificazione (gestione dei progetti IPA⁴, PATI⁵ e altri progetti);
- Monitoraggio e controllo di gestione (PEG⁶ progetti e PEG finanziario);
- Sviluppo Organizzativo (Formazione, politiche contrattuali, ordinamento giuridico, sistema di valutazione delle prestazioni e modello organizzativo);
- Comunicazione (definizione e gestione del Piano Integrato della comunicazione dell'Unione).

I servizi a rilevanza interna sono i servizi amministrativi che supportano la gestione delle attività dell'Unione come Ente, mentre quelli a rilevanza esterna sono i servizi trasferiti o comunque gestiti dall'Unione in forma associata.

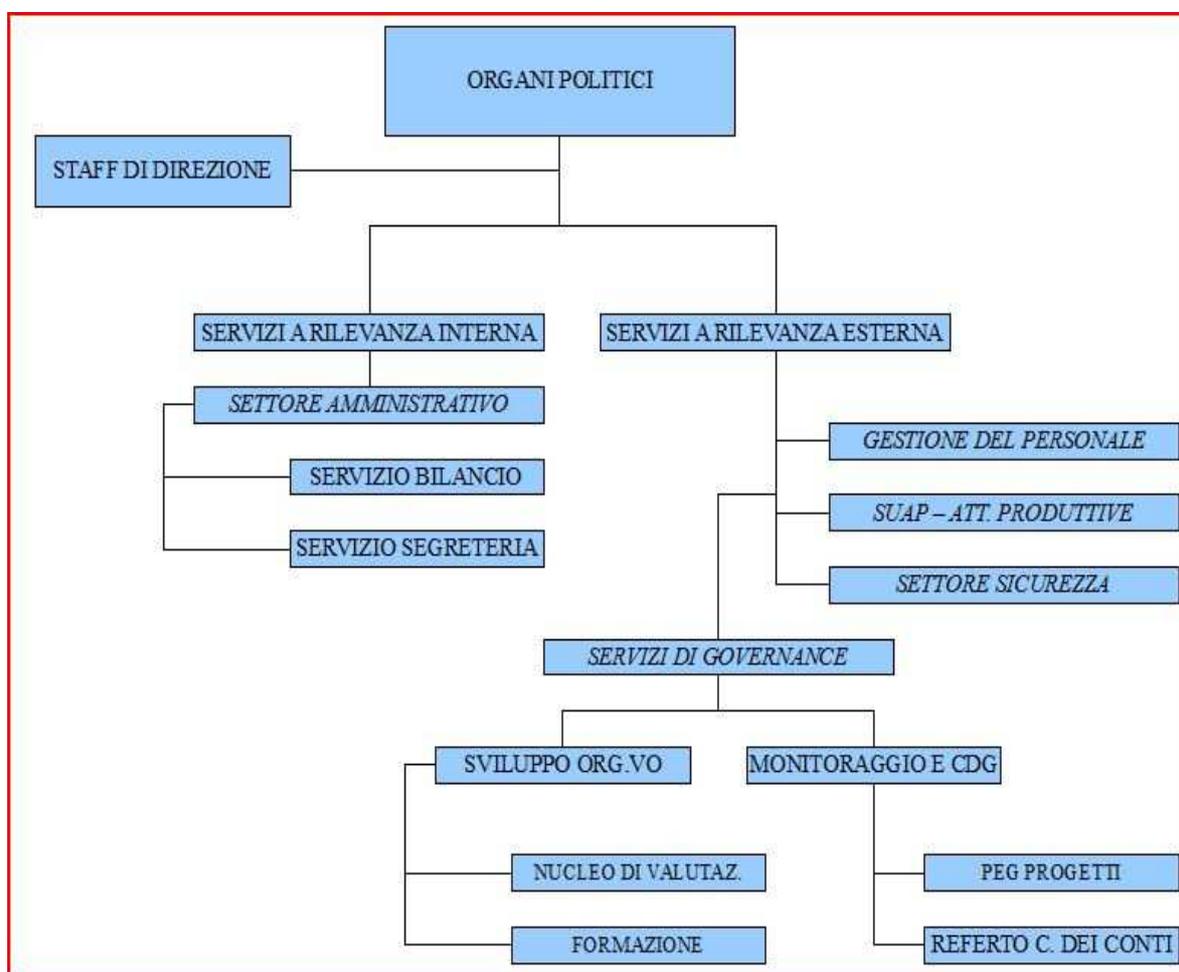


Figura 5 Organigramma Unione
FONTE: documentazione fornita dall'Unione dei Comuni del Camposampierese.

⁴ I.P.A. Intesa Programmatica d'Area è uno dei principali documenti di programmazione per lo sviluppo locale, introdotto con la Legge regionale Veneto 29 novembre 2001, n. 35 "Nuove norme sulla programmazione".

⁵ P.A.T.I. Piano di Assetto Territoriale Intercomunale.

⁶ P.E.G. Piano Esecutivo di Gestione.

CAPITOLO 2: Strategie dell'Unione, Progetti e Innovazioni

2.1 La Strategia attuale dell'Unione dei Comuni del Camposampierese

L'art. 2 dello Statuto presenta le finalità, individuando le funzioni per lo svolgimento delle quali l'Unione è stata istituita. L'analisi partirà proprio da questo articolo che recita:

“è compito dell'Unione esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di competenza dei Comuni che la costituiscono al fine di gestire con efficienza ed efficacia l'intero territorio e mantenendo in capo ai singoli Comuni la competenza all'esercizio delle funzioni amministrative che più da vicino ne caratterizzano le specifiche peculiarità. L'Unione dei Comuni persegue l'autogoverno e promuove lo sviluppo delle comunità che la costituiscono ...concorre alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi comunali, della Provincia di Padova, della Regione Veneto, dello Stato e dell'Unione Europea e provvede, per quanto di propria competenza, alla loro specificazione ed attuazione”.

Il successivo art. 3, invece, si concentra più su quelli che sono gli obiettivi che l'Ente deve perseguire. Tra questi rientrano:

- 1. promuovere e concorrere allo sviluppo socio-economico dei Comuni, favorendo la partecipazione dell'iniziativa economica dei soggetti pubblici e privati alla realizzazione di strutture di interesse generale; a tal fine, essa tutela l'equilibrato assetto del territorio nel rispetto e nella salvaguardia dell'ambiente e della salute dei cittadini; valorizza, inoltre, il patrimonio storico ed artistico e le tradizioni culturali;*
- 2. favorire lo sviluppo del sistema produttivo locale, creando e valorizzando reti di servizi ed infrastrutture a supporto delle imprese, predisponendo ed attuando progetti nell'ambito della ricerca e dell'innovazione tecnologica, partecipando a programmi per attività terziarie tecnologicamente avanzate, e qualificando la comunità ed il territorio sotto il profilo della ricerca scientifica nazionale ed internazionale;*
- 3. favorire iniziative di ricerca e collegate alla ricerca di formazione e cooperazione, e sostenere analoghi interventi da parte di istituzioni universitarie, centri di ricerca, programmi per lo sviluppo promossi e finanziati dall'Unione Europea e da istituzioni nazionali regionali;*
- 4. favorire lo sviluppo della cooperazione come forma di impresa; nell'ambito della legge e delle proprie funzioni in sinergia con Enti competenti, l'Unione dei Comuni si attiva per creare ed offrire opportunità di lavoro e progetti formativi ai cittadini in*

cerca di occupazione; favorisce e supporta esperienza di formazione, inserimento dei giovani nel mondo del lavoro e reinserimento professionale delle “fasce deboli” nel mercato del lavoro;

5. *potenziare le funzioni ed i servizi con criteri di efficienza, efficacia ed economicità;*
6. *favorire la qualità della vita per meglio rispondere alle esigenze occorrenti al completo sviluppo della persona;*
7. *armonizzare l’esercizio delle funzioni e dei servizi con le conseguenze generali, assicurando un uso equo delle risorse;*
8. *concordare con gli organismi sovra-comunali che gestiscono i servizi di competenza dell’Unione e/o dei Comuni le linee di condotta programmatiche e di esecuzione dei servizi stessi.*

Al di là di quanto dichiarato dallo Statuto dell’Unione, è possibile delineare le linee guida che muovono le azioni dell’ente consultando della documentazione (schemi, relazioni,...) redatta dalla Direzione Generale e presentata in più circostanze per illustrare le principali caratteristiche dell’Unione e dei suoi obiettivi.

In primo luogo, l’Unione mira a costituire un assetto di governo e un sistema di servizi in grado di mantenere un clima di fiducia da parte dei cittadini nelle Istituzioni come attori fondamentali della gestione del cambiamento e della progettazione e realizzazione del futuro migliore possibile. Solo ottenendo la fiducia dei cittadini è possibile, infatti, per l’Unione crescere e rispondere in modo proattivo agli stimoli che le vengono offerti da un contesto mutevole, "pilotando" la comunità verso uno sviluppo desiderabile per i suoi componenti rilevanti e sostenibile da tutti.

In secondo luogo, la sua azione è finalizzata a garantire un approccio sistemico allo Sviluppo, curando con particolare attenzione la capacità degli attori del territorio di rispondere con efficacia ai cambiamenti del contesto socio-economico.

Essa, infine, punta ad affrontare le nuove sfide poste dall’evoluzione del contesto politico-istituzionale, quali quelle connesse all’innovazione, allo sviluppo sostenibile, alla qualità ambientale e all’obiettivo di Lisbona.

Questi tratti salienti dei compiti affidati all’Unione sono sintetizzabili nelle sue “tre anime” di:

- **Unione per i Servizi**
- **Unione per lo Sviluppo**
- **Unione per la Ricerca**

così come mi sono state indicate da numerosi componenti dell'organizzazione. Non è possibile una verifica su un *mission statement* esplicito, che non è stato ancora elaborato, forse perché non se n'è avvertita la mancanza, data l'efficacia ancora intatta dello statuto nel finalizzare e aggregare tutti gli elementi dell'Unione. Da questo traggo, pertanto, una sorta di "mission statement" che rappresento graficamente alla figura.

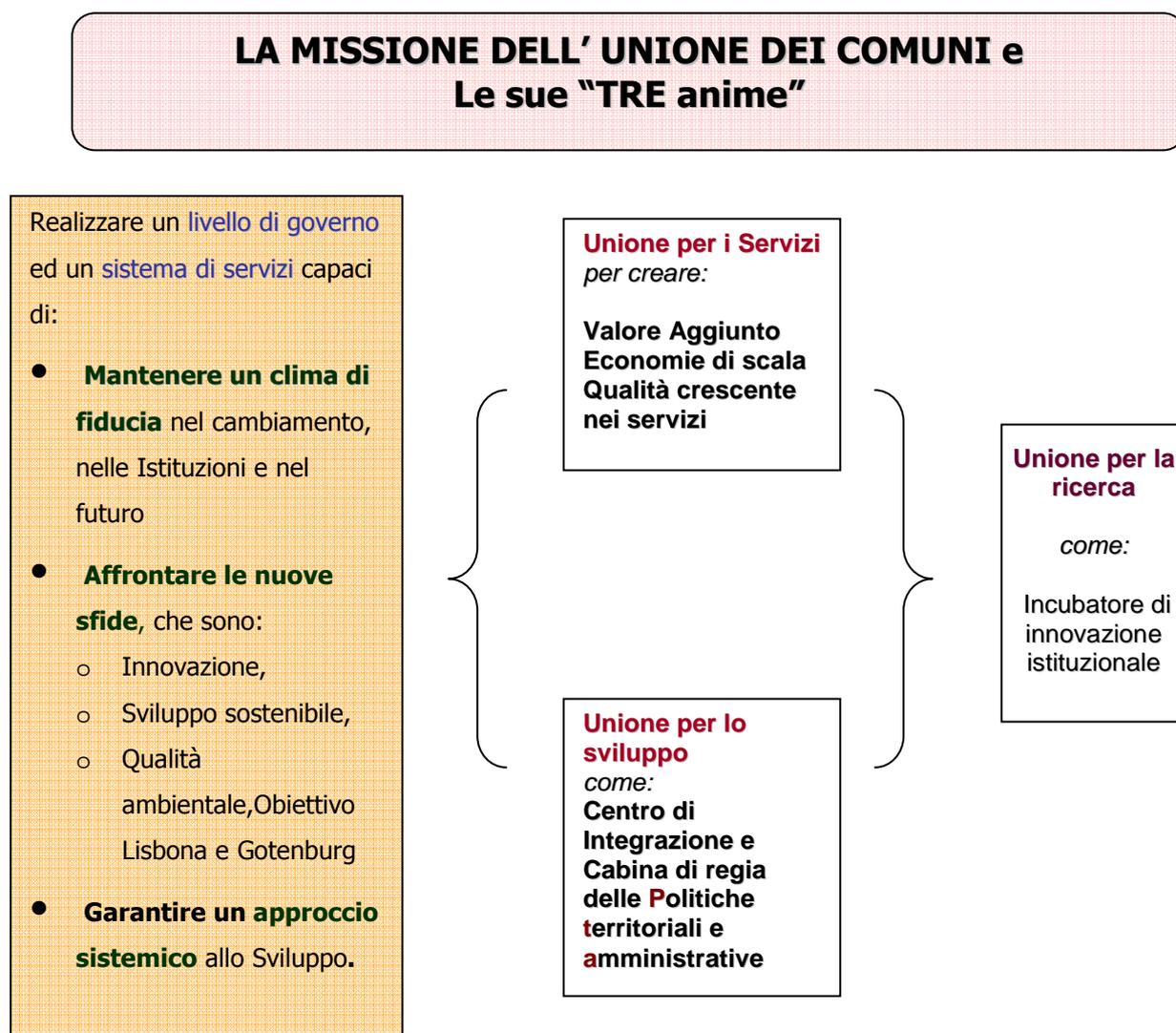


Figura 6 La mission dell'Unione
Fonte: elaborazioni dell'Unione dei Comuni del Camposampierese

Queste riflessioni sul ruolo attribuito all'Unione derivano dalla presa di coscienza da parte degli Amministratori del continuo cambiamento che sta investendo il sistema negli ultimi anni e che fa sentire sempre più forte l'esigenza di individuare politiche riferite non ad

un singolo istituto ma ad un “soggetto strategico” capace di unificare risorse e bisogni di un territorio più vasto.

L’Unione nella sua anima di erogatore di servizi (“*Unione di Servizi*”) persegue l’obiettivo di creare valore aggiunto attraverso economie di scala e una qualità crescente dell’offerta; nella sua anima di attore nel territorio (“*Unione per lo sviluppo del territorio del Camposampierese*”) si propone quale entità *di livello superiore* atta a guidare e integrare gli interventi dei diversi soggetti che agiscono sul territorio in un’unità più ampia che consenta un più alto grado di sviluppo sostenibile.

2.2 I Servizi Principali dell’Unione

Nella gestione dei servizi l’Unione del Camposampierese si pone l’obiettivo di rivestire un ruolo importante nella riorganizzazione della Pubblica Amministrazione Locale per migliorarne l’efficacia, l’efficienza e l’economicità. In particolare, l’Unione agisce su questo versante con diverse modalità di gestione dei Servizi: vi sono, infatti, dei servizi Trasferiti, altri servizi Attivati e servizi Convenzionati.

I servizi Trasferiti, ovvero, quei servizi che prima erano gestiti dai singoli Comuni e che ora invece sono affidati completamente all’Unione stessa, sono, secondo l’art. 7 dello Statuto, la Polizia Municipale, il Commercio, la Protezione Civile e la Difesa Civica.

Tra i servizi “Attivati”, prima non presenti presso i Comuni, risultano quelli resi attraverso uno sportello multiservizi che rende accessibile in un unico luogo fisico la gestione amministrativa di acqua, gas, fognature, rifiuti, Enel,...per i quali in precedenza i cittadini dovevano recarsi presso le diverse sedi dei soggetti gestori.

Infine ci sono i servizi Convenzionati quali l’Ufficio unico del personale, l’Ufficio di controllo di gestione e il Catasto. Si tratta di uffici, nati dalla sottoscrizione di Convenzioni tra l’Unione dei Comuni del Camposampierese e i Comuni, secondo le quali ogni ente contribuisce ai costi di gestione dei servizi sulla base di quote definite da un piano finanziario condiviso. Gli uffici sono collocati presso “l’Ente Capofila”, identificato nell’Unione.

Eccoli in seguito sintetizzati:

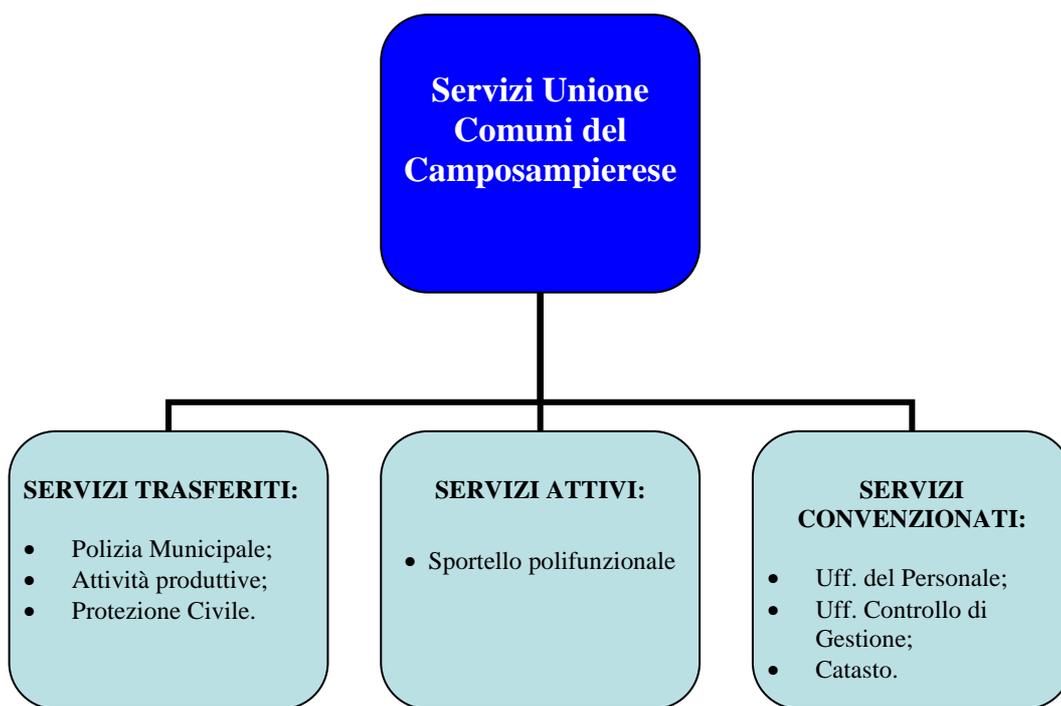


Figura 7 L'Unione per i Servizi
Fonte: elaborazione prodotta e fornita dell'Unione dei Comuni del Camposampierese

L'Unione dei Comuni del Camposampierese nella sfera dei servizi si pone come obiettivi principali quelli di:

- garantire ai cittadini l'erogazione di servizi adeguati e di qualità, rendendoli più veloci ed efficaci attraverso la riduzione del carico burocratico, una maggior organizzazione interna, il miglioramento tecnologico e favorendo azioni strategiche nell'ambito dell'innovazione normativa;
- offrire servizi che costino meno e valgano di più sfruttando le economie di scala, oltre che di raggio d'azione e apprendimento, anche utilizzando i fondi dell'Unione, non intaccando così le già scarse risorse dei singoli Comuni;
- funzionare meglio accrescendo la produttività del Sistema Territoriale Locale e rendendo duratura la crescita dell'economia.

2.3 Le Tecnologie a servizio dell'Unione

Dopo avere inquadrato il contesto istituzionale, territoriale e amministrativo dell'Unione del Camposampierese, entriamo ora nella parte relativa all'analisi dei progetti di innovazione dell'Unione stessa. Prima di tutto presenteremo una panoramica a livello generale dei principali progetti di innovazione relativi a tutti i settori di attività. Nel prossimo

capitolo scenderemo più nel dettaglio e andando ad analizzare un progetto, per la precisione Il Controllo di Gestione.

Va però fatta una considerazione preliminare sulla questione tecnologica. Come è stato messo in evidenza dalla dott.sa Miatello, nel corso delle varie interviste, l'Unione dei Comuni del Camposampierese raramente va a comprare sul mercato soluzioni software preconfezionate, ma cerca di sviluppare nuove tecnologie. Si tratta in ogni caso di software innovativi, anche se spesso la novità non è relativa alla parte tecnologica, bensì si concentra di più sui contenuti. Inoltre, la tecnologia viene vista dall'Unione solo come un mezzo per raggiungere degli obiettivi. Di fatto viene enfatizzato il ruolo delle idee e dei processi di cambiamento culturale, che, associati alla tecnologia, possono portare a processi di innovazione. Di conseguenza, la direzione dell'Unione identifica l'innovazione come cambiamento sostanzialmente culturale.

Oltre al sito internet l'Unione utilizza altre strumenti di particolare innovazione tecnologica che andremo brevemente a citare:

- Il portale www.unionecamposampierese.it dove si può prendere visione delle contestazioni della Polizia Municipale, pratiche relative al commercio e tutte quelle notizie inerenti all'Unione e di comune interesse per i cittadini.
- La Penna Digitale Quex utilizzata dalla Polizia Locale. E' una penna digitale che funziona come una normale penna a sfera con cartucce ad inchiostro. Tuttavia nel fusto è incorporata una microcamera che permette di riprendere quanto viene scritto e salvarlo nella memoria interna del dispositivo. La penna Quex è progettata in modo da essere di utilizzo immediato: non ci sono display, né password da digitare, né particolari procedure da seguire. La penna si accende mettendo e togliendo il cappuccio, e la microcamera si aziona scrivendo una piccola "x" in alto a sinistra del modulo per la contravvenzione.
- La Piattaforma SIAT creata appositamente per dare la possibilità di condividere un patrimonio conoscitivo strutturato e organizzato e consente di ottenere un'ampia ricaduta in termini di utilità informativa e sociale nel sistema stesso. In particolare, la piattaforma SIAT consente di integrare e gestire banche dati territoriali ed effettuare analisi in relazione al tipo e all'ampiezza delle informazioni disponibili. Questa particolare piattaforma viene utilizzata per produrre studi e analisi territoriali, utili per produrre i bench-marking che riprenderemo nel prossimo capitolo.

- Il Software SIGOV consente la pianificazione delle iniziative per progetti, e contemporaneamente permette una gestione dinamica dei progetti da parte dei diversi soggetti coinvolti, aggiornando costantemente lo stato di attuazione degli obiettivi.

2.4 Il Personale e la Formazione

Da un punto di vista contrattuale, il rapporto di lavoro è uguale a quello di un dipendente comunale con il proprio Comune: il costo del personale è a carico dell'Unione.

Il personale si può dividere in tre categorie:

- a) personale trasferito dai singoli Comuni all'Unione;
- b) personale di nuova assunzione (assunto tramite concorso pubblico o con mobilità proveniente da altro Comune);
- c) personale in comando (una specie di "distacco" da altri Comuni).

C'è da mettere in evidenza come la maggior parte del personale sia costituito da vigili (34 su 44 dipendenti totali), i rimanenti 10 sono amministrativi.

Per quanto riguarda la formazione del personale esiste un Piano formativo annuale e triennale per i dipendenti che è gestito internamente e prevede seminari, corsi, ecc.

A questo proposito è da segnalare il progetto di formazione con l'Università degli Studi di Padova, Facoltà di Scienze politiche, chiamato "Governo delle amministrazioni", come l'omonimo corso di laurea triennale. Il coordinatore è il prof. Mario Bolzan e a Camposampiero è presente un tutor che dà assistenza ai corsisti. Gli esami sono sostenuti a Padova anche se le lezioni sono tenute in loco, l'iniziativa ha avuto un buon riscontro.

Inoltre per lo svolgimento di alcuni servizi strumentali alle attività, l'Unione acquista *service* da ASI srl (Agenzia per lo Sviluppo e l'Innovazione).

2.4.1 ASI s.r.l. – Agenzia Sviluppo Innovazione

ASI nasce il 01/08/2005 come società a responsabilità limitata (s.r.l.) fondata da Etra spa (60%), Unione del Camposampierese (28%) e Unione dei Comuni dell'Alta Padovana (12%) ed inizia la sua attività il 02/11/05. In seguito all'entrata in vigore della Legge Finanziaria 2007 e in particolare della legge n. 248 del 4 agosto 2006 (Decreto Bersani), ASI ha dovuto apportare delle modifiche sia all'assetto societario, Etra spa (40%), Unione dei Comuni del Camposampierese (39%) e Unione dei Comuni Alta Padovana (21%), sia allo

statuto così da consentirgli l'affidamento diretto di incarichi per l'esecuzione di attività strumentali agli EE.LL. soci.

Nel seguente schema è riportata la *mission* di ASI srl:

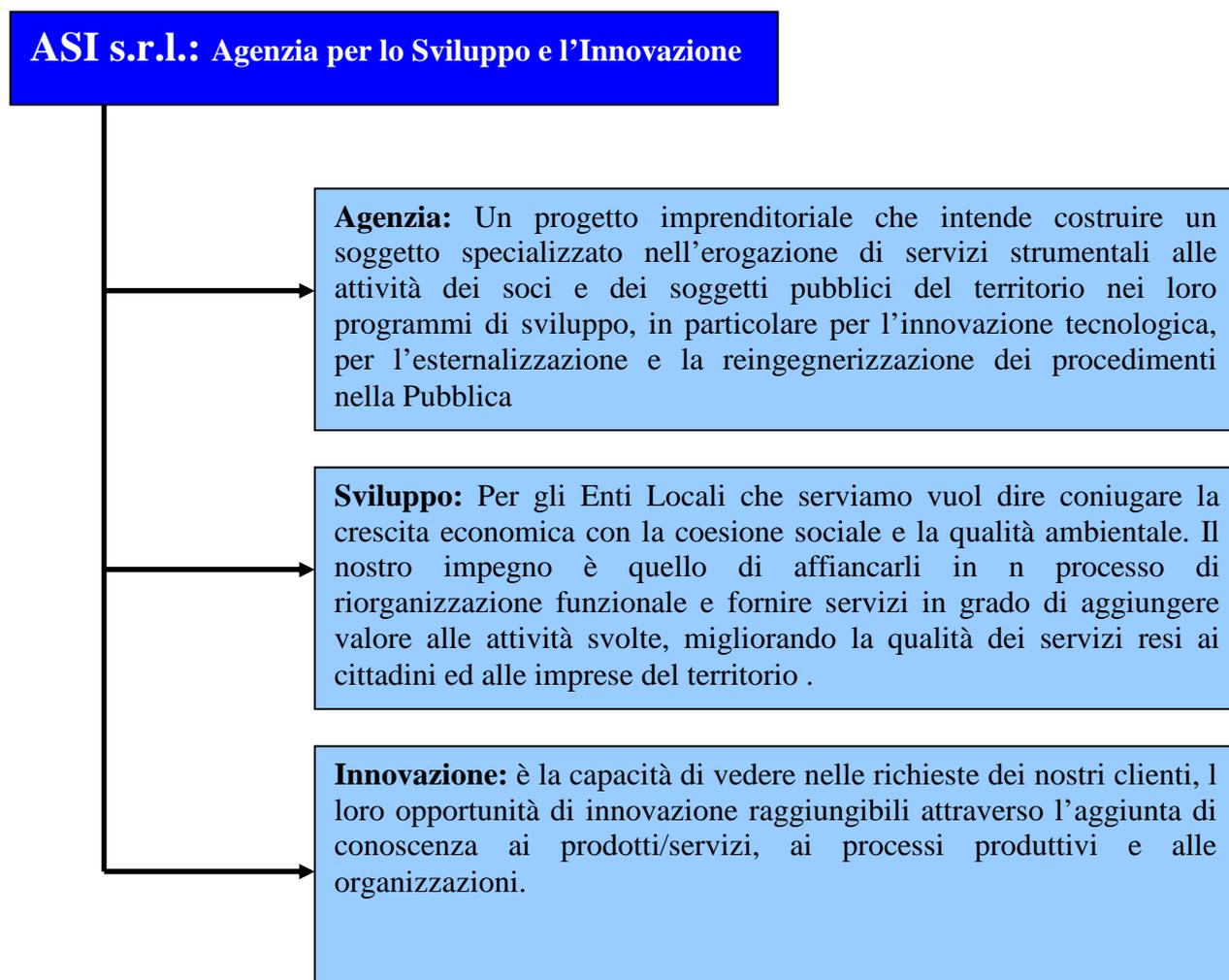


Figura 8 La missione di Asi

Fonte: Materiale fornito e rielaborato da ASI srl

Le attività svolte principalmente da ASI si possono raggruppare in tre grandi aree: la prima Area Servizi "ICT" (Information & Communication Technology), la seconda Area Servizi "PA" (Attività strumentali alla Pubblica Amministrazione), la terza Area Servizi "FRONT OFFICE".

Oltre a queste tre macro classi ASI si occupa di Formazione e Comunicazione fornendo corsi di formazione a dipendenti privati e pubblici e redige News Letters per i

Comuni ed anche una testa giornalistica “IL CAMPOSAMPIERESE”, che è un mensile di diffusione locale con notizie inerenti al territorio in questione.

Per quanto riguarda la seconda Area di Servizi fornita da ASI possiamo distinguere due diverse tipologie: GOVERNANCE LOCALE e SERVICE ENTI LOCALI.

Per Governance Locale si intendono quei servizi ad alto valore aggiunto in grado di rendere le autonomie locali protagoniste della pianificazione strategica e del monitoraggio dello sviluppo del territorio; rientrano in questo ramo:

- service per IPA – PATI: servizi per la gestione delle pianificazione strategica territoriale;
- controllo di Gestione: sostegno alla programmazione finanziaria ed elaborazioni statistiche per gli Enti Convenzionati;
- service Comunicazione e Formazione.

Per quanto riguarda invece i Service Enti Locali possiamo avere due diverse modalità di erogazione: il primo cerca di dare risposta alle esigenze degli Enti attraverso l'affiancamento preso l'Ente con personale in grado di fornire un servizio in sostanziale autonomia esecutiva. Il secondo invece promuove la creazione di veri e propri centri funzionali esternalizzando così la gestione e l'erogazione dei servizi in sostituzione agli Enti. I Service agli Enti Locali sono i seguenti:

- centro servizi sicurezza presso comando Polizia Municipale;
- centro servizi per la gestione del personale;
- service amministrativo e contabile;
- service ufficio tecnico;
- service ufficio tributi;
- service ufficio SUAP;
- service distretto di Protezione Civile.

CAPITOLO 3: Analisi di un Servizio

Pur con fasi di accelerazione e di rallentamento, l'esternalizzazione di funzioni e di servizi si va affermando in Italia. Il fenomeno riguarda soprattutto il sistema delle medie grandi imprese e quello delle grandi strutture della Pubblica Amministrazione, con riscontro anche negli Enti Locali.

E' importante nell'analisi tener conto che la Pubblica Amministrazione valuta i risultati ottenibili dai processi di outsourcing cercando un progressivo accrescimento dell'efficienza interna e non sempre in termini di riduzione dei costi come avviene spesso nel settore privato, che abbraccia la teoria del *make or buy*⁷.

Occorre quindi soffermarsi su quali siano le motivazioni e le aspettative che spingono un numero crescente di organi a esternalizzare una parte delle proprie funzioni o alcuni servizi interni ritenuto che l'outsourcing diviene sempre uno strumento di razionalizzazione produttiva sull'esempio di ciò che accade nelle imprese private. Qui sotto vengono riportati alcuni fattori che possono incidere sulla scelta:

- l'efficienza e la rapidità dei servizi in outsourcing;
- l'elevato livello di personalizzazione dei servizi stessi;
- la modulabilità, cioè la possibilità di apportare rapidamente e facilmente delle modifiche ai singoli servizi;
- la possibilità di usufruire di servizi che comportino non solo l'espletamento di determinate funzioni, ma che permettano anche al committente di monitorare costantemente il corretto svolgimento delle attività esternalizzate.

In questa realtà dove c'è sempre una maggiore interpenetrazione tra pubblico e privato e dove le vecchie metodologie si sostituiscono quelle del *management by objectives* trova sempre più applicazione il modello dell'outsourcing di funzioni proprie dell'amministrazione (non strutturali) per aumentare la flessibilità organizzativa, garantire il contenimento dei costi e la proficuità dei risultati.

⁷ **Make or buy** si intende la scelta di un'azienda o di un'organizzazione di costruire o di effettuare al proprio interno (**make**), oppure di acquistare all'esterno (**buy**), un componente, un prodotto o un servizio necessario alla produzione. L'opzione make (o **gerarchia**) offre soprattutto il vantaggio di garantire un controllo diretto sull'attività, sugli approvvigionamenti e sulla qualità del prodotto/servizio. Consente inoltre di mantenere eventuali segreti industriali. L'opzione buy (o **mercato**) offre invece il vantaggio di comportare minori costi fissi e quindi minore capitale immobilizzato, consentendo una maggiore flessibilità della capacità produttiva.

Mi sembra doveroso descrivere brevemente, a questo punto, le diverse tipologie di outsourcing. La prima distinzione si ha tra quelle *strutturali* e quelle *funzionali*; tra le prime rientrano le società miste, i consorzi e il project financing; tra le seconde rientrano il global service, i contratti in service, il leasing operativo, il general contractor. Si può parlare inoltre di *outsourcing tradizionale* invece quando le attività esternalizzate sono mero supporto e quindi non rilevanti o non indispensabili per la mission dell'amministrazione; esse presentano, di regola, un basso grado di complessità gestionale (es.: gestione delle buste paga) e non danno luogo ad una vera e propria cooperazione strategica tra committente e gestore.

Diverso da questo è l'*outsourcing tattico* che concerne attività anch'esse distanti dal core-business della amministrazione ma di elevata complessità (es.: formazione del personale); sull'espletamento di tali attività l'outsourcer mantiene di regola al proprio interno una costante attività di controllo. Risulta importante che all'interno dell'amministrazione, dopo l'affidamento dell'attività al gestore, venga individuato il responsabile del processo di outsourcing (*process owner*) che provvederà a monitorare periodicamente l'andamento del servizio al fine di evidenziare gli eventuali scostamenti rispetto ai risultati attesi e di apportare le azioni correttive.

Si può parlare poi anche di *outsourcing di soluzione* quando l'attività esternalizzata è di bassa complessità gestionale ma vicina al core-business aziendale: in questo caso tra outsourcer e outsourcee deve necessariamente instaurarsi una visione comune sia sotto l'aspetto operativo che strategico al fine di raggiungere una condivisione degli obiettivi.

Da ultimo, si definisce *outsourcing strategico* quello che è caratterizzato dall'esternalizzazione di un'attività con elevato grado di complessità gestionale, molto vicina al core-business, al fine di concentrare le risorse chiave su una serie di competenze distintive.

Il servizio che andremo ad analizzare in questo elaborato è "il controllo di gestione" fornito dall'Unione dei Comuni del Camposampierese per gli Enti convenzionati; che possiamo classificare come "*outsourcing tattico*" se non addirittura "*strategico*".

Anche se è un po' atipico classificare il controllo di gestione come un servizio standard della Pubblica Amministrazione Locale lo troviamo presente, come poi esamineremo in modo più dettagliato, nel nostro ordinamento fin dal 1995. Per la precisione i suoi principi sono intrinseci nell'Art. 97 della Costituzione, ma con il D.Lgs n.77 del 25 febbraio 1995 si impone agli Enti Locali il controllo di gestione e nel più recente D.L. n.168 del 12/07/2004 (convertito nella legge 30 luglio 2004, n.191) si è voluto rafforzare la funzione di tale

controllo assegnandogli un ruolo fondamentale in particolar con l'introduzione dell'articolo 198 - bis nel T.U.E.L.

3.1 Il Controllo di Gestione: Aspetti generali

In un' azienda il controllo di gestione, detto anche controllo direzionale, è il sistema operativo volto a guidare la gestione verso il conseguimento degli obiettivi stabiliti in sede di pianificazione operativa, rilevando, attraverso la misurazione di appositi indicatori, lo scostamento tra obiettivi pianificati e risultati conseguiti e informando di tali scostamenti gli organi responsabili, affinché possano decidere e attuare le opportune azioni correttive.

Introdotta in un primo tempo nelle imprese, ora si sta estendendo anche alle pubbliche amministrazioni, dove, secondo la filosofia del *new public management*, sta sostituendo i tradizionali controlli formali di legalità.

La funzione del controllo di gestione è diretta alla verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati, anche attraverso interventi di correzione. Esso ha per oggetto l'unità organizzativa al fine di valutarne il rendimento e pone, a fondamento dell'analisi, il profilo della "economicità" ovvero della corretta utilizzazione dei mezzi rispetto ai fini; opera in maniera integrata con le altre due tipologie di controllo previste dal T.U.E.L. (valutazione della dirigenza e controllo strategico) e supporta la funzione dirigenziale.

Scopo del controllo di gestione non è quello di sanzionare il comportamento del personale difforme dalle regole (come si potrebbe erroneamente intendere basandosi sull'accezione prevalente che il termine "controllo" ha in italiano) quanto, piuttosto, quello di aiutare il personale ad indirizzare il proprio comportamento verso il conseguimento degli obiettivi aziendali (significato, questo, che trova riscontro in una delle accezioni del termine inglese "control"); proprio in quest'ottica il sistema di controllo di gestione dovrebbe essere interrelato con il sistema di valutazione del personale e, quindi, con il sistema incentivante.

In un tale contesto, il ruolo che il sistema dei controlli interni svolge nell'ambito della gestione è importantissimo tenuto conto che in tale sistema si individua la sede di verifica della capacità dell'organo esecutivo di determinare – attraverso la programmazione degli obiettivi gestionali – l'individuazione delle modalità di acquisizione ed elaborazione dei dati e

l'individuazione dei criteri valutativi specifici per l'attività gestionale, e di auto correggere la propria azione, attraverso il c.d. feed-back (retrodatazione)⁸e/o feed-forward⁹.

Il sistema di controllo di gestione è strettamente connesso al sistema di pianificazione, tanto che di solito, sia in ambito teorico che nella pratica aziendale, si parla di "sistema di pianificazione e controllo". Dal punto di vista organizzativo, il sistema di controllo di gestione è normalmente progettato e gestito da un organo posto in staff al vertice aziendale (o al vertice di una divisione aziendale); la persona preposta a questo organo viene a volte qualificata controller, con un termine importato dalla pratica aziendale statunitense.

Il controllo di gestione, così come delineato, non si riferisce, quindi, ad una specifica attività di verifica all'interno di un procedimento bensì riguarda una attività più ampia che si svolge in modo concomitante all'interno del modello circolare del "ciclo di bilancio".

3.2 Il Controllo di Gestione: Aspetti Normativi in relazione alla Pubblica Amministrazione

Gli Enti locali applicano detto controllo secondo le modalità stabilite, oltre che dalla normativa statale, anche e soprattutto dai propri statuti e regolamenti di contabilità tenendo conto che l'applicazione del controllo di gestione deve garantire imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione nonché la trasparenza dell'azione amministrativa. Una siffatta nozione di "controllo di gestione" trova inevitabilmente la sua origine nei principi desumibili dall'art. 97 Cost. che rappresentano l'essenziale fondamento dell'azione amministrativa, considerata nella sua globalità e, quindi, anche degli Enti locali. Il T.U.E.L. ha distinto tra attribuzioni proprie della dirigenza ed attribuzioni proprie degli organi istituzionali dell'ente (Sindaco, Giunta Comunale, Consiglio Comunale) in conformità al principio secondo cui i poteri di indirizzo e di controllo politico amministrativo spettano agli organi di governo e quelli inerenti la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica ai dirigenti

⁸ Il **feedback** è il processo di retrodatazione consistente nella misurazione dei risultati effettivamente realizzati, nel confronto degli obiettivi con i risultati, nella scelta delle azioni correttive per eliminare, in futuro, gli scostamenti indesiderati. Il processo di feedback è, quindi, l'elemento centrale del controllo di gestione perché è stato direttamente collegato all'azione di programmazione e controllo, restituendo unitarietà alla visione del processo di previsione-gestione-risultato-azione correttiva.

⁹ Il **feed-forward** consente di esercitare l'azione correttiva per mezzo della simulazione sulle decisioni riguardanti il futuro. Infatti i limiti del feedback causati dal suo prevalente orientamento al passato sono stati superati grazie all'uso di meccanismi più orientati al futuro quali, appunto, il feed-forward. Attraverso gli attuali strumenti informativi vengono rese le proiezioni sugli esercizi a venire delle scelte che si sono o si vorrebbero assumere, facendo acquisire ai soggetti chiamati a decidere, maggiore consapevolezza sui contenuti e sui risultati dell'attività da porre in essere.

disponendo, in particolare, che a questi ultimi si assegna la direzione degli uffici e dei servizi, secondo criteri e norme dettate dagli statuti e ai regolamenti (art. 107 T.U.E.L.) e che essi sono direttamente responsabili della realizzazione degli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, dell'efficienza e dei risultati della gestione inoltre l'art. 196 provvede anche a definire e, quindi, a circoscrivere, il concetto di "controllo di gestione".

L'introduzione della disciplina del controllo di gestione negli enti locali trova origine nel D.Lgs 25 febbraio 1995 n. 77 e nel D.L. n. 168 del 12/07/2004 (convertito nella legge 30 luglio 2004, n. 191) che ha assegnato al controllo di gestione un ruolo fondamentale in particolar modo ha introdotto l'articolo 198 - bis nel T.U.E.L.: *"Nell'ambito dei sistemi di controllo di gestione di cui agli articoli 196,197 e 198, la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce le conclusioni del predetto controllo, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi, come previsto dall'articolo 198, anche alla Corte dei Conti"*. Questa ulteriore indicazione normativa, che prevede anche il coinvolgimento della Corte dei Conti, sembra confermare da un lato l'importanza e l'attualità del ruolo che il legislatore le assegna, dall'altro la consapevolezza della sua scarsa diffusione.

La Corte dei Conti Sezione regionale di controllo per il Veneto ha precisato, in una nota del 24 gennaio 2005, l'obbligo di inviare il referto sul controllo della gestione entro trenta giorni dalla redazione dello stesso.

3.3 La creazione dell'Ufficio Unico per il Controllo di Gestione

L'entrata in vigore dell'art. 198 - bis del T.U.E.L., il quale impone l'obbligo ai Comuni di trasmettere annualmente il referto sulla gestione alla Corte dei Conti, ha fatto emergere la necessità di attivare un ufficio unico che fosse in grado di garantire il rispetto del dettato normativo, aiutando i comuni nella redazione dello stesso.

Nel luglio 2005 è stata sottoscritta una convenzione avente ad oggetto la costituzione dell'ufficio unico di controllo di gestione tra l'Unione e i 9 (nove) comuni di seguito indicati:

- Borgoricco;
- Campodarsego;
- Camposampiero;
- Loreggia;
- Massanzago;
- Santa Giustina in Colle;
- Trebaseleghe;

- Villa del Conte;
- Villanova di Camposampiero;

Nei primi mesi del 2006 hanno aderito anche i Comuni di : Fontaniva, Limena, San Giorgio in Bosco e San Giorgio delle Pertiche; nel 2008 i Comuni di: Noventa Padovana, Piombino Dese, Piazzola sul Brenta, Campo San Martino, Curtarolo: ora l'Ufficio Unico gestisce il servizio per 19 (diciannove) Enti.

I servizi svolti dall'Ufficio Unico per il Controllo di Gestione sono i seguenti:

- gestione del P.E.G.: attraverso l'impiego di una piattaforma WEB, l'ufficio cura la redazione del P.E.G. (Piano Esecutivo di Gestione), articolato in obiettivi gestionali, il monitoraggio durante l'anno dei progetti e la valutazione delle attività ;
- elaborazione di report sullo stato di avanzamento dei progetti e sull'andamento delle attività;
- Supporto al Nucleo di Valutazione: specifica reportistica, ove richiesta e necessaria;
- redazione e invio alla Corte dei Conti sezione Controllo del referto annuale sulla gestione;
- elaborazione di studi di bench-marking sui temi: socio-economico, politiche pubbliche, dinamiche organizzative.

La missione dell'ufficio unico è volta a “guidare l'ente e rendere conto dei risultati” attraverso il perseguimento di determinati obiettivi di seguito riportati:

- implementare logiche e strumenti di programmazione e controllo (controllo di gestione) in situazioni di risorse umane e finanziarie sempre più limitate ed in Enti di piccole dimensioni (dai 5.000 ai 12.000);
- ottemperare alle richieste della Corte dei Conti in attuazione del D.L. 168/2004, convertito in legge 191/2004;
- creare una cultura diffusa e condivisa sul territorio che prediliga il lavoro per obiettivi al mero adempimento, la programmazione e la prevenzione dei problemi all'improvvisazione con risposta alle urgenze (rete, comunità con lo stesso linguaggio e i medesimi valori);

- Predisporre un “pannello di controllo multi dimensionale” a disposizione degli Amministratori, della Direzione e dei Responsabili della gestione teso a consentire loro il monitoraggio delle attività e la verifica dello stato di salute dell’ente.

L’ufficio in sede di pianificazione del servizio ha dovuto conoscere e studiare le realtà dei vari Enti, in termini di struttura organizzativa, operativa e gestionale, per poter identificare una programma di lavoro che fosse applicabile a tutti. La prima attività svolta è stata la predisposizione di un questionario, sul tema piano esecutivo di gestione, in quanto dagli studi fatti quest’ultimo rappresentava la base di partenza su cui stabilire una strategia operativa.

Dall’analisi dei questionari era emerso che generalmente il PEG veniva adottato nel primo trimestre dell’anno e redatto dai responsabili, e la sua struttura era disposta per capitoli di spesa assegnati ai vari responsabili, mentre l’aspetto dissonante risultava l’utilizzo dello stesso come strumento di programmazione. Infatti, il 30% degli enti non realizzava nel PEG alcuna attività di programma, altri individuano degli obiettivi gestionali, ma non associavano a questi alcun indicatore, sviluppando anche una sezione di schede progetto. Altro aspetto negativo era la mancanza di coinvolgimento, sia in fase di predisposizione che di utilizzo, dei collaboratori, degli amministratori e del segretario, comportando la formulazione di un giudizio negativo sulla valenza di tale strumento.

Si aveva riscontrato, inoltre, che il 40% degli Enti non procedeva ad alcuna verifica infrannuale del PEG, l’altro 30% si limitava al monitoraggio della parte finanziaria e la parte restante procedeva anche ad una valutazione sullo stato di attuazione degli obiettivi.

Ma la cosa più sconcertante è che alla richiesta di identificare chi presiedeva l’attività di controllo il 50% degli Enti ha risposto nessuno.

Dall’elaborazione di questi dati l’Ufficio Unico ha potuto capire lo stato dell’arte dell’attività di controllo ed ha studiato un piano operativo omogeneo in grado di essere applicato a tutti gli Enti, che rispettasse i seguenti principi:

1. contenere l’impatto sulle dotazioni e sull’architettura informatica dei singoli enti pur incidendo in modo significativo sulla cultura del personale. Un servizio che non si sostanzia, quindi, nella mera richiesta di dati ma che garantisce il coinvolgimento e l’affiancamento del personale costituendo un’opportunità di crescita professionale;
2. implementare un sistema che, nel rispetto delle singole specificità di ogni ente, garantisca uniformità di metodologie e strumenti così da sfruttare i benefici di analisi di confronto tra dati omogenei, per lo più poco perseguibile nel nostro territorio.

E' stato realizzato, dunque, un cruscotto direzionale ovvero un sistema che consente di analizzare i dati e le informazioni inerenti le dimensioni chiavi della gestione dell'ente locale, permettendo l'assunzione di decisioni operative in tempo reale.

I dati presenti nel sistema informativo dei singoli enti vengono raccolti ed aggregati per il monitoraggio delle dimensioni gestionali prestabilite che devono alimentare direttamente il cruscotto stesso; questo evita possibili perdite e duplicazioni negli inserimenti riducendo così i tempi per l'elaborazione delle informazioni, dando la possibilità di verificare in tempo reale lo "stato di salute" del proprio ente.

Il cruscotto è un sistema di reporting multidimensionale alimentato dal complessivo sistema informativo dell'ente e dai sottoinsiemi (documenti di programmazione, PEG, contabilità, sistema degli indicatori, personale ecc.).

3.3.1 Il progetto per la costruzione del sistema

La definizione delle azioni poste in essere dall'Ufficio unico si è basata sulla seguente soluzione progettuale, elaborato nel maggio 2005.

La realizzazione del cruscotto è il risultato di quattro ambiti di intervento:

1. la definizione dei contenuti;
2. l'implementazione del supporto tecnologico;
3. l'attività di formazione e affiancamento;
4. la gestione della comunicazione di progetto.

Relativamente alla definizione dei contenuti si è partiti dall'analisi di tre variabili ossia:

- dimensioni significative dell'azienda ente locale;
- variabili da associare a ciascuna dimensione;
- tipologia di informazioni rilevanti per "prendere delle decisioni" e/o per poter comprendere lo stato di salute dell'Ente, in rapporto alle dimensioni e alle relative variabili individuate.

Altra cosa fondamentale al fine di creare un sistema efficace è il sistema informativo dell'ente per poter implementare il cruscotto comune a tutti, si è quindi proceduto con la creazione di un sistema operativo elementare in grado di raccogliere le informazioni disponibili per l'Ente e necessarie al fine del controllo di gestione in quanto mediante il

cruscotto il controller riesce a controllare e valutare lo stato di attuazione dei progetti dell'amministrazione ed effettuare il check-up dello stato di salute dell'organizzazione.

Si sono, quindi, identificate quattro dimensioni:

1. monitoraggio sullo stato di avanzamento dei progetti;
 - P.E.G.;
 - Piano delle Opere Pubbliche;
2. analisi finanziaria;
3. analisi dell'andamento dell'attività ordinaria;
 - Piano degli indicatori di attività, di efficienza ed efficacia;
4. analisi dell'impiego delle risorse umane.

Altro aspetto fondamentale è rappresentato dal supporto tecnologico, in quanto la realizzazione del cruscotto prevede la possibilità di costruire un data base intermedio capace di attingere alle banche dati degli Enti aderenti al fine di estrapolare i dati rilevanti per il controllo stesso.

L'architettura del sistema può essere così rappresentata

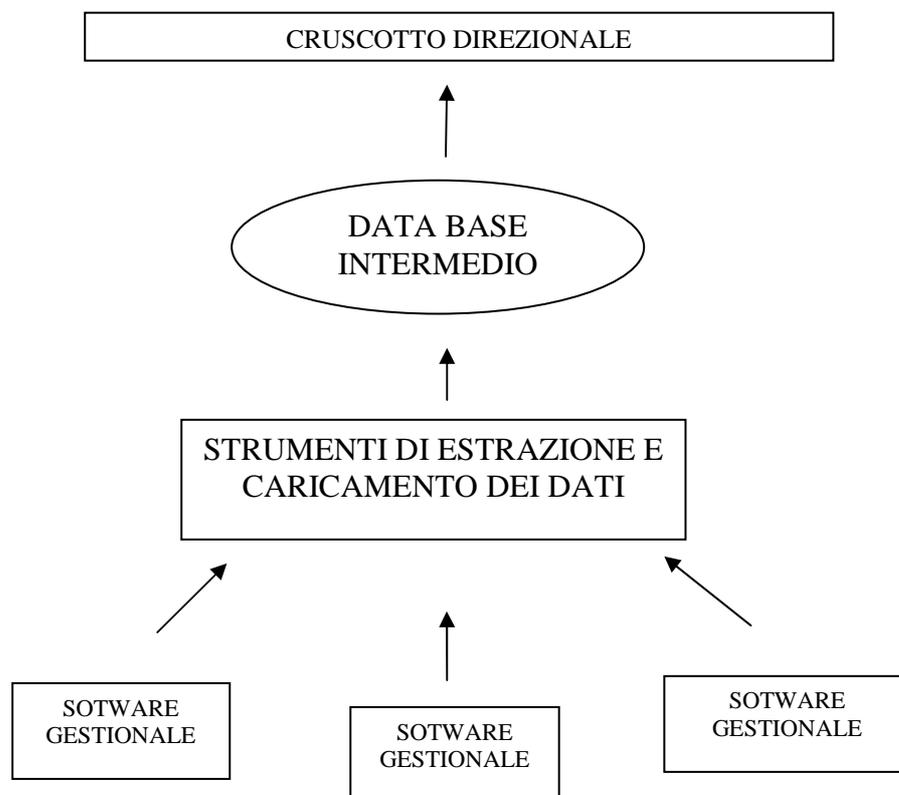


Figura 9 Cruscotto direzionale

Per l'effettivo successo di questo strumento si rende necessario la presenza di due aspetti fondamentali ossia lo svolgimento di attività di formazione del personale degli enti coinvolti e la comunicazione. Quest'ultima è uno dei fattori critici di successo di un progetto, tanto più nei cambiamenti, infatti, un processo non può dirsi efficace solo se raggiunge gli obiettivi prefissati, se non è accompagnato da condivisione e consapevolezza da parte di chi opera allo stesso. E' per questo motivo che l'Ufficio Unico ha creato due tipi di comunicazione una volta all'interno dell'organizzazione ed una volta all'esterno, per quanto concerne la prima come interlocutori si sono identificati i componenti del progetto e le principali informazioni fornite riguardano le iniziative, lo stato di attuazione, le analisi delle criticità e il rilevamento dei risultati del progetto stesso, nasce la figura del "controller". Mentre la comunicazione esterna si riferisce alle modalità e alle azioni messe in atto per presentare il progetto agli Amministratori e alle Comunità del territorio.

L'ufficio unico per il controllo di gestione nasce proprio dall'analisi delle realtà in cui si trovano ad operare gli Enti e dalle necessità di adottare nuovi strumenti gestionali che siano in grado ottemperare ai disposti normativi, aiutando gli Enti a comprendere la logica manageriale.

3.4 Le Attività e i Servizi dell'Ufficio Unico per il Controllo di Gestione

L'Ufficio Unico Controllo di Gestione nasce come si è poc'anzi detto dalla necessità dei Comuni di avere una struttura in grado di raccordare le fasi essenziali per l'attuazione del controllo di gestione ed allo stesso tempo avere un team capace di raccogliere, monitorare ed elaborare analisi che in un contesto temporale ordinario l'Ente non sarebbe in grado di realizzare.

L'Ufficio Unico, infatti, svolge molteplici attività che non riguardano solamente la raccolta ed elaborazione dati specifici per il controllo di gestione, ma offre agli Enti attraverso degli osservatori delle analisi puntuali e concrete su aspetti importanti e critici per l'Ente stesso (Centro Studi).

Quindi l'Ufficio Unico assume un ruolo centrale per il processo del controllo di gestione, in quanto supporta e si inserisce su tutte le fasi dello stesso, che si possono così sintetizzare:

- 1) ANALISI
- 2) PIANIFICAZIONE
- 3) PROGRAMMAZIONE
- 4) MONITORAGGIO E CONTROLLO
- 5) VALUTAZIONE E RENDICONTAZIONE

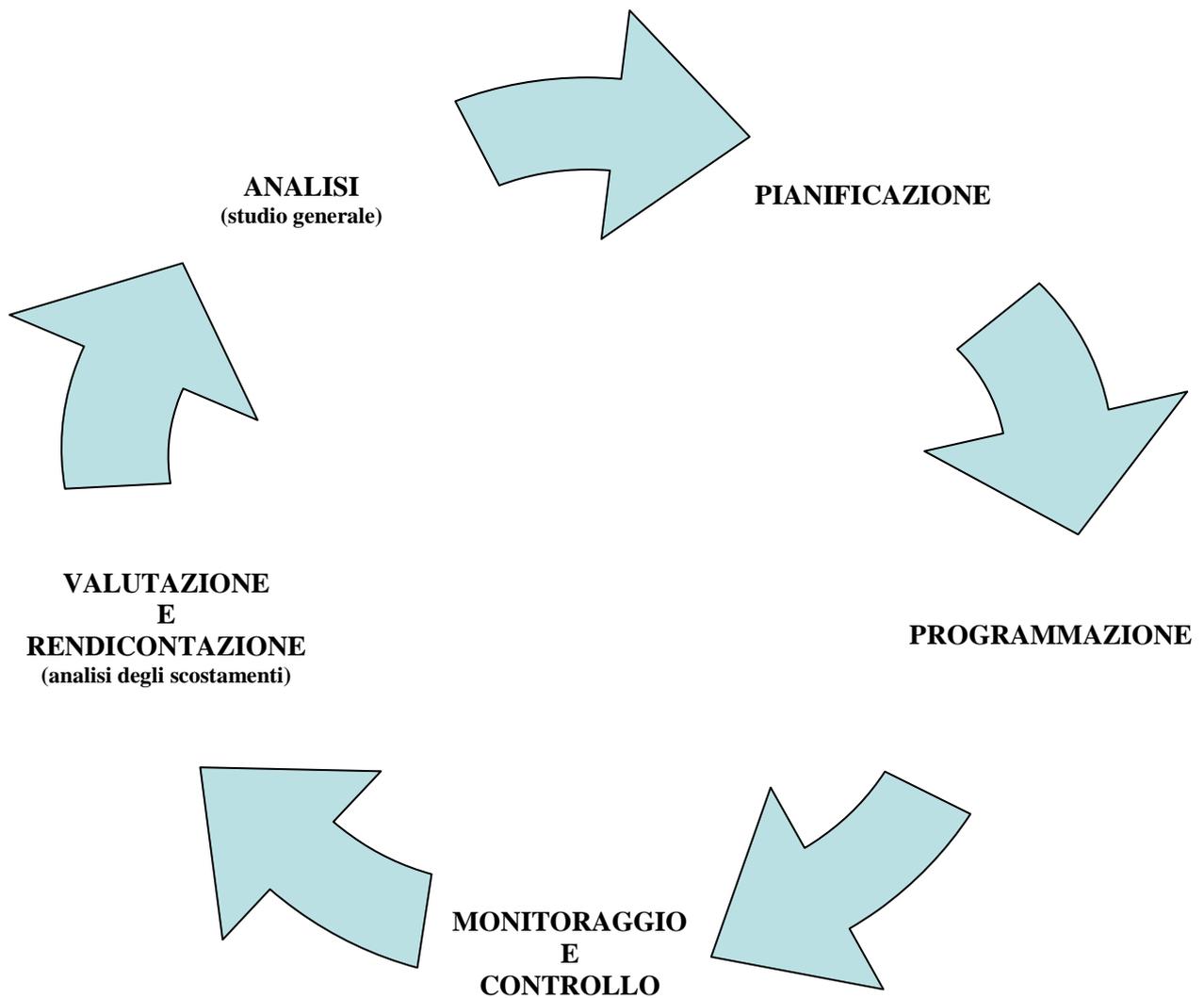


Figura 10 Processo Ufficio Unico per il controllo di gestione

Relativamente alla prima fase l'Ufficio Unico fornisce, come sopra esposto, agli Enti delle analisi derivanti da osservatori (Centro Studi). Gli stessi derivano dalla raccolta di dati, che possono essere di varia natura. Dall'elaborazione di queste informazioni si ottengono delle analisi che possono essere:

- Contesto socio-economico
- Politiche Organizzative
- Sana e Buona gestione
- Bilancio e Politiche Pubbliche

Da questo tipo di osservatori ogni Ente può ottenere molteplici informazioni sia di natura qualitativa, ossia sul servizio offerto al cittadino sul grado di soddisfazione dello stesso attraverso la misurazione della *customer satisfaction*, sia sull'aspetto gestionale ed economico dell'Ente. Questa tipologia di analisi hanno ottenuto un ottimo successo, in quanto il politico ha potuto comprendere se l'attività svolta è stata percepita positivamente o negativamente dal cittadino e quindi se proseguire con il programma attuato o porre rimedio con nuove politiche. Allo stesso tempo è stato in grado di analizzare l'aspetto gestionale in termini di economicità per l'erogazione del servizio e per l'organizzazione degli uffici comunali. Di questo strumento ne beneficia anche il tecnico responsabile per analizzare la percezione della propria attività svolta, soprattutto alla seconda fase relativa al monitoraggio e controllo per il raggiungimento degli obiettivi PEG.

La seconda e terza fase del processo di controllo di gestione riguardano la pianificazione e la programmazione che è di competenza esclusiva dell'Ente, in quanto, come previsto dall'art.42 del D.lgs. n. 267/00 il Consiglio effettua la pianificazione strategica del territorio, mentre la programmazione che consta nella definizione del programma triennale delle opere pubbliche, nella redazione della relazione previsionale e programmatica, nel bilancio di previsione annuale e pluriennale e nella definizione del piano esecutivo di gestione sono in parte di competenza del Consiglio e parte della Giunta. In questa fase l'Ufficio Unico svolge un ruolo di supporto sulla definizione dei programmi e degli obiettivi.

La quarta fase, saliente per il controllo di gestione, consiste nel monitoraggio e controllo dei dati finanziari e dei progetti degli Enti convenzionati attraverso l'utilizzo, rispettivamente del Piano Esecutivo di Gestione finanziario per il monitoraggio delle risorse finanziarie e il Piano Esecutivo di Gestione progetti per l'analisi del raggiungimento dei progetti assegnati ai responsabili.

L'Ufficio Unico ha adottato come strumento di analisi il piano esecutivo di gestione in quanto anche se l'articolo 169 del D.lgs. n.267/2000 prevede l'obbligo di adozione dello stesso solo per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, tutti i Comuni convenzionati lo utilizzano. Perché lo stesso è uno strumento gestionale di facile utilizzo che permette un costante monitoraggio degli obiettivi posti e delle risorse affidate al centro di costo.

La quinta e ultima fase, quella della valutazione e rendicontazione, dove per valutazione si intende l'analisi degli scostamenti, è molto importante perché consente di fare il punto della situazione sull'attività svolta nel corso dell'anno o del semestre e permette di esprimere delle valutazioni sulle politiche operative attuate e su quelle da adottare per il futuro.

Il controllo di gestione viene visto come strumento di guida per il politico in quanto attraverso un corretto utilizzo può espletare politiche concrete, e per il tecnico che conosce con precisione le risorse umane, strumentali e gli obiettivi a lui assegnati, garantendo, in generale, all'ente di conoscere in ogni momento la propria situazione gestionale.

3.5 IL ruolo del Controller e il Bench-marking

Per attuare tale servizio l'Ufficio Controllo di Gestione necessita di una collaborazione e interazione costante con gli uffici dei vari Comuni convenzionati. Questa particolare esigenza portò sin dall'inizio alla nascita di una figura professionale nuova all'interno del Ente denominata "*Controller*". Precisiamo subito che tutt'ora non è stata formalizzata a livello normativo la funzione di Controller ma usiamo tale definizione per individuare un dipendente comunale che si fa carico di svolgere determinate funzioni di coordinamento con l'Ufficio unico per permettere la buona riuscita del controllo di gestione.

Il controller, come ci ha sottolineato la dott.ssa Miatello in una delle interviste, ha un ruolo fondamentale per il buon andamento dell'ufficio e del risultato finale, per questo tale figura si è evoluta nel tempo e si sta cercando di dargli un riconoscimento formale, inteso come un riconoscimento e delle responsabilità precise al dipendente comunale che si faccia carico di curare i rapporti tra il Comune e l'Ufficio per il controllo di gestione.

Il controller all'inizio del progetto (2005) svolgeva le seguenti mansioni:

- partecipava agli incontri di ordinamento svolti dall'Unione;

- curava l'aspetto legislativo degli atti, ovvero si adoperava per redigere e far approvare il PEG con le varie Delibere necessarie, aggiornare gli organi d'Amministrazione;
- curava la trasmissione dei dati necessari all'ufficio per attuare il controllo di gestione.

Per rendere più efficace le iniziative proposte dall'Ufficio unico si sta cercando di evolvere il ruolo del Controller cercando di ottenere un riconoscimento tramite provvedimento formale dell'Ente, andando a puntualizzare i compiti di tale figura. In quanto il ruolo di coordinamento tra l'ufficio ed Ente è fondamentale per la realizzazione del prodotto, inoltre individuando un soggetto si può attuare un programma di specializzazione e formazione dell'individuo in relazione alle sue funzioni.

Un'ipotesi futura dei compiti del controller:

- coordinamento Segretario/Direttore generale , Giunta e funzionari titolari di Posizione Organizzativa (organizzazione incontri,...);
- uso della piattaforma;
- affiancamento Politiche Organizzative, presenza in Giunta , Segretario;
- coordinamento con l'Unione e Nucleo di valutazione.

Un altro servizio svolto dall'Ufficio unico per il controllo di gestione per i comuni convenzionati è la produzione di studi territoriali di “*Bench-marking*”¹⁰, ovvero analisi dei dati comparati tra i vari Enti rispetto ad un tema sottoposto all'analisi. L'Unione è in grado di produrre gli studi di bench-marking, che sono uno strumento per un miglioramento organizzativo, perché possiede le banche dati dei singoli Comuni con lei convenzionati o che fanno parte dell'Unione stessa e quindi può sviluppare tali studi con una visione più ampia del singolo Ente. Il bench-marking si è rilevato molto utile e apprezzato dai vari Comuni perché non è visto come strumento “denigratorio” del loro operato ma come stimolo a migliorarsi avendo un confronto con le realtà limitrofe.

Questi particolari studi vengono fatti attraverso la piattaforma SIAT, creata appositamente dall'Unione che permette di confrontare dati provenienti da diversi sistemi informativi, in quanto non tutti i comuni utilizzano gli stessi software gestionali, e compararli tra loro.

¹⁰ Un processo continuo di misurazione di prodotti, servizi e prassi aziendali mediante il confronto con i concorrenti più forti.

L'analisi comparata fra diversi territori si realizza attraverso l'applicazione di algoritmi e modelli di calcolo generati elaborando le informazioni presenti nella banca dati. Attraverso l'applicazione di algoritmi per il trattamento dei dati (normalizzazione, classificazione, etc.), il sistema giunge a misurare la competitività di un territorio rispetto ad altri concorrenti sulla base di opportune famiglie di indicatori. Il risultato dell'elaborazione viene rappresentato graficamente per sintetizzare i differenti connotati e performance territoriali nei settori di interesse.

Di seguito riportiamo un esempio di grafico estratto da uno studio effettuato dall'Unione per i Comuni che hanno aderito all'analisi del servizio sociale:

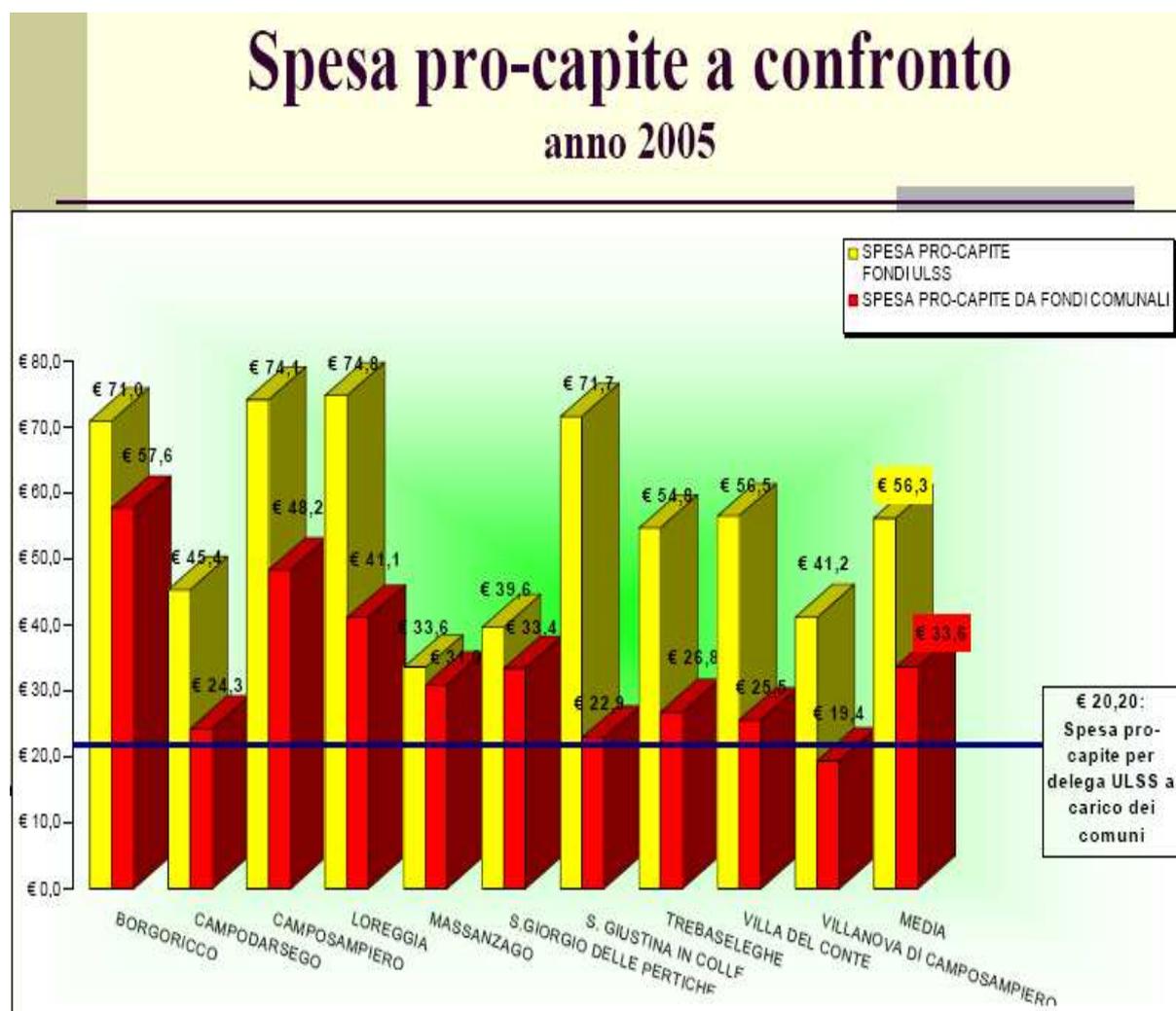


Figura 11: Grafico fornito dall'Unione dei Comuni del Camposampierese

Il grafico qui sopra è stato estrapolato dall'analisi del servizio sociale prodotta dall'Unione per i Comuni aderenti, cioè: Borgoricco, Campodarsego, Camposampiero, Loreggia, Massanzago, S.Giorgio delle Pertiche, S. Giustina in Colle, Trebaseleghe, Villa del Conte, Villanova di Camposampiero. Quello che mi interessava sottolineare non sono tanto i dati espressi, in quanto fanno parte di un altro contesto, ma la chiarezza con cui sono riportati e la facilità nell'interpretarli ed esaminarli; così da permettere al singolo Comune di poter trarre le proprie conclusioni in una visione più ampia di quella relativa solo alla sua giurisdizione.

3.6 I Finanziamenti

Premettiamo che l'Unione cerca in ogni ambito di fare economie e di cogliere opportunità, poi per quanto riguarda i finanziamenti l'Unione usufruisce principalmente di finanziamenti regionali (soprattutto per le sperimentazioni) e di finanziamenti europei in secondo luogo; infine riceve dei contributi dai Comuni.

Per quanto riguarda l'Ufficio Unico per il Controllo di Gestione come ci spiega la dott.ssa Miatello, ci si basa sulla redazione di un piano finanziario di Previsione sui costi dell'anno precedente per poi redigere un Piano Finanziario Consolidato. La ripartizione di tali costi tra gli Enti avviene sulla base del numero di abitanti, ai sensi dell'art. 5 della Convenzione. Inoltre ogni Comune è collocato in 3 differenti fasce a seconda della data di adesione alla Convenzione per l'Ufficio unico e a sua volta classificati a seconda della popolazione residente; ad ogni fascia corrisponde un determinato contributo; che ora andremo a elencare.

La prima fascia riguarda gli Enti che fanno parte dell'Unione dei Comuni del Camposampierese e che hanno costituito l'Ufficio Unico per il Controllo di Gestione in data 08.07.2005 e le quote sono le seguenti:

Fasce	N. Abitanti	Quota del contributo
1 [^]	< 7.000	€ 3.000,00
2 [^]	7.000 < N > 10.000	€ 4.000,00
3 [^]	> 10.000	€ 4.500,00

(All'Unione è richiesto di corrispondere il contributo relativo alla fascia 1)

La seconda invece riguarda gli Enti che aderiscono alla Convenzione a partire dalla data del 01.01.2006 e per gli Enti che sono convenzionati con l'Unione dei Comuni del Camposampierese nella gestione di servizi, le fasce sono le seguenti:

Fasce	N. Abitanti	Quota del contributo
1 [^]	< 7.000	€ 3.500,00
2 [^]	7.000 < N > 10.000	€ 4.500,00
3 [^]	> 10.000	€ 5.000,00

La terza e ultima classe riguarda gli Enti che aderiscono alla convenzione dopo la data del 01.01.2006 e sono le seguenti:

Fasce	N. Abitanti	Quota del contributo
1 [^]	< 7.000	€ 4.000,00
2 [^]	7.000 < N > 10.000	€ 5.000,00
3 [^]	> 10.000	€ 5.500,00

Inoltre precisa che le varie fasce di contributi sopra elencati subiranno un moderato aumento forse già dal prossimo esercizio, dovuto dal fatto che a partire dal prossimo anno l'Unione dovrà corrispondere un canone annuo per la gestione della piattaforma SIGOV mai corrisposto fin ora perché rientrava in una particolare convenzione con la software house. Perciò questo ulteriore costo, che non si può ancora quantificare inciderà anche se non in modo troppo oneroso sui contributi elargiti dai comuni.

Per dare risposta alla mia domanda se in termini economici ai Comuni conviene aderire all'Ufficio unico per il Controllo di gestione; la dott.ssa Miatello precisa che l'Ufficio unico è nato, in primo luogo, per dare ai Comuni un mezzo per poter adempiere ai doveri normativi precedentemente indicati, ma anche per far sì che nella Pubblica Amministrazione Locale si iniziasse a vedere la gestione economica dell'Ente sotto un ottica più aziendalistica tenendo conto di efficacia, efficienza ed economicità delle risorse, riducendo di conseguenza gli sprechi. Inoltre precisa che sarebbe difficile e anche riduttivo fare un paragone in termini economici tra il prodotto offerto dall'Unione con un'attività interna di controllo di gestione, anche perché dalle indagini fatte a monte di tale progetto risultò che effettivamente pochi se non addirittura nessun Comune impiegava risorse umane e finanziarie per produrre un efficiente controllo di gestione.

Assieme alla dott.ssa abbiamo allora simulato un confronto tra il servizio svolto dall'Unione, utilizzando dati certi, e una gestione interna, ipotizzando i costi correnti. Il

confronto si è basato prendendo come campione un Ente di grandezza tra i 10.000 e i 15.000 abitanti, che chiameremo “Comune X”.

Nella tabella sottostante sono riportati i costi correnti ipotizzati sulla base dell’esperienza acquisita dall’Ufficio Unico :

Gestione interna – costi correnti (a regime)			Costi per Convenzione Unione	
Personale	Quota 1 collaboratore amm.vo C1 (15%)	€ 5.100	Contributo pagato da Comune X	€ 5.000
	Quota 1 responsabile (5%)	€ 3.000		
Postazione	20% (connettività, land desk, manutenzione pc, ecc..)	€ 60		
Acquisti di Beni	Cancelleria ed altro	€ 150		
Prestazioni di servizio	Canone software	€ 2.500		
	Sub totale	€ 10.810		
Costi Generali	10% del sub totale	€ 1.081		
	TOTALE	€ 11.891	TOTALE	€ 5.000

Oltre a un paragone economico, che come abbiamo detto può risultare riduttivo, bisogna fare anche un paragone sui servizi che l’Unione offre ai Comuni con lei convenzionati. Escludendo a priori la qualità della gestione interna che può variare a seconda dalle competenze personali del dipendente, le attività attinenti al controllo di gestione sono:

- gestione del PEG attraverso una piattaforma;
- redazione del referto da inviare alla Corte dei Conti secondo disposizioni di legge;
- produrre tre studi annui: struttura organizzativa, socio economico territoriale, politiche organizzative.

Inoltre l’Ufficio Unico avendo fatto del Controllo di Gestione il suo core-business mette a disposizione dei Comuni delle competenze specifiche difficili da reperire con la gestione interna.

Altro servizio aggiuntivo dell'Ufficio è la redazione degli studi di bench-marking fondamentali per l'analisi del territorio e che per i singoli Comuni sarebbero impossibili da effettuare come affermato in precedenza.

3.7 Uno spunto critico della Corte dei Conti sul Controllo di Gestione

Nel seguente paragrafo andremo ad analizzare l'Indagine svolta dalla Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per il Veneto relativa agli anni 2004-2005 sull'osservanza da parte degli Enti Locali dell'obbligo di comunicazione degli esiti del referto delle strutture operative preposte al controllo di gestione posto dall'Art. 198-BIS del T.U.E.L., introdotto dall'Art. 1, comma 5, del D.L. 12 Luglio 2004, n. 168, convertito in L. 30/2004, n. 191, pubblicata con delibera 03/2007.

A conclusione della sua indagine la Corte dei Conti afferma che per tutte le PP.AA., le finalità della riforma dei controlli devono essere filtrate attraverso il sistema di contabilità che richiede nella fase di programmazione del bilancio, prima strategica e poi esecutiva, la fissazione di obiettivi qualitativi e quantitativi che dovrebbero consentire, anche attraverso il raffronto con i parametri gestionali, la verifica del livello di efficienza, efficacia ed economicità della gestione. Ne consegue che il nesso tra programmazione di bilancio/pianificazione e operativa/controllo è inscindibile e costituisce un cardine su cui impennare l'azione delle amministrazioni pubbliche. Il corretto funzionamento di questo sistema è essenziale per tenere adeguatamente distinte le funzioni di indirizzo e controllo, proprie del vertice politico, e la gestione affidata alla dirigenza ed agli operatori. Tuttavia, pur essendo stati chiaramente indicati dal legislatore i compiti assegnati agli organi di controllo interno, sia la loro istituzione che il loro funzionamento non hanno trovato facile e soddisfacente attuazione. Si è riscontrata, infatti, una certa resistenza ad adeguare il sistema alla normativa, da un lato, perché ritenuta lesiva della sfera di autonomia dell'Ente locale e, dall'altro, perché l'universo delle amministrazioni pubbliche ed, in particolare, degli Enti locali, è ampio, diversificato e disparato quanto a caratteristiche e dimensioni. Ed infatti, accanto a comuni che hanno costituito grandi apparati, paragonabili alle specifiche branche dell'amministrazione centrale, si affiancano altri enti minimi, dotati di un organico estremamente ridotto.

Considerato che l'intero impianto, in tal modo concepito, trae la sua origine dalla necessità di creare un concreto supporto al corretto e buon funzionamento del sistema pubblico, e, quindi, si pone come base del "buon amministrare", ne consegue che scostamenti dall'impianto base dovrebbero verificarsi solo in presenza di particolari situazioni dell'ente

connesse al suo impianto organizzativo e/o logistico e/o finanziario. La rilevanza di quanto ha affermato la Corte dei Conti risulta evidente considerando la circostanza che, in caso contrario, si potrebbe ipotizzare la creazione di sistemi inadeguati alla funzione ad essi ascritti dal legislatore quando, addirittura, non corretti. In tal caso essi rappresenterebbero un aggravio in termini di costi a fronte di nessuna utilità ovvero, nei casi più gravi, uno spreco ingiustificato di risorse che anziché creare un valore aggiunto (in termini di utilità conseguite o conseguibili), produce una negatività (disutilità) in termini di perdita di tempo e risultati. Peggio ancora qualora l'impianto fosse creato al fine di rendere solo apparente ("elusivo") il rispetto del dettato normativo e cioè quando esso realizza un mero adempimento formale senza alcun risultato sostanziale.

Tale cultura, tuttavia, come evidenziato nella presente analisi, non si è ancora del tutto affermata, in quanto il processo applicativo dell'intero sistema di norme che concorrono a dare una concreta e positiva risposta alle esigenze di un efficiente funzionamento della amministrazioni pubbliche e di un'efficace resa dei servizi per la realizzazione degli obiettivi programmati subisce rallentamenti ed ostacoli che possono dirsi ancora diffusi. Salvo sporadiche eccezioni, la domanda spontanea interna di un controllo di risultato e di verifica della gestione, anche ai fini della pianificazione dell'azione futura, è ancora molto bassa: la risposta alle novità (ormai datate) introdotte nei controlli a livello normativo vengono ancora recepite soprattutto quale necessità di adeguamento alle norme, piuttosto che come essenziale esigenza gestionale e politica. Pur consci che l'attuazione del sistema dei controlli interni negli Enti locali si presenta particolarmente complessa, oltre che per le difficoltà oggettive poste dal recepimento del sistema delineato dal legislatore, anche e principalmente per la grande varietà di tipologie di enti, per la loro forte autonomia organizzativa e per la frequente scarsità di risorse umane e finanziarie, non si può, tuttavia, prescindere dal fatto che la predisposizione del sistema stesso all'interno degli apparati pubblici sia ormai non più procrastinabile, anche in considerazione del fatto che esso costituisce, unitamente alla corretta costruzione del "sistema di bilancio", lo strumento essenziale per il mutamento della cultura amministrativa, atta a segnare in modo reale il passaggio dall'amministrazione per adempimenti all'amministrazione per obiettivi.

Le difficoltà maggiori che si frappongono alla piena operatività di detto controllo, infatti, vanno ricercate nel sistema delle rilevazioni contabili ed in particolare nella attuale carenza di un sistema di contabilità analitica. Il dato è molto significativo in considerazione del fatto che l'amministrazione che si accinge a realizzare un sistema di controllo gestionale interno e' costretta – allo stato attuale – a misurarsi su dati finanziari (e non economici) e,

conseguentemente, la rilevazione avrà sempre un certo grado di approssimazione, in relazione a quegli indici di efficienza–efficacia–economicità che proprio attraverso il “sistema dei controlli” si tende a svelare.

Tale indagine ha dimostrato che per quanto riguarda l’anno 2004 solo il 31,33% dei Comuni del Veneto non ha ottemperato agli obblighi di legge, omettendo di trasmettere il referto conclusivo dell’attività di controllo alla Corte dei Conti. Per la precisione su 581 Comuni 182 non hanno adempito agli obblighi di legge a differenza dei restanti 399. A primo impatto sembrerebbe un dato confortevole calcolando che i comuni che hanno trasmesso il referto alla Corte dei Conti supera il 50% dei Comuni Veneti. Ma se andiamo ad analizzare il record nello specifico notiamo che solo 161 Comuni dei 399, cioè il 27,71% , ha mostrato di essersi dotato di strumenti metodologici idonei per adempiere alle direttive legislative.

Nei seguenti grafici sono rappresentati i dati riepilogativi delle provincie venete e i dati specifici della provincia di Padova, che rientra tra le provincie meno rispettose assieme a quelle di Vicenza e Rovigo.

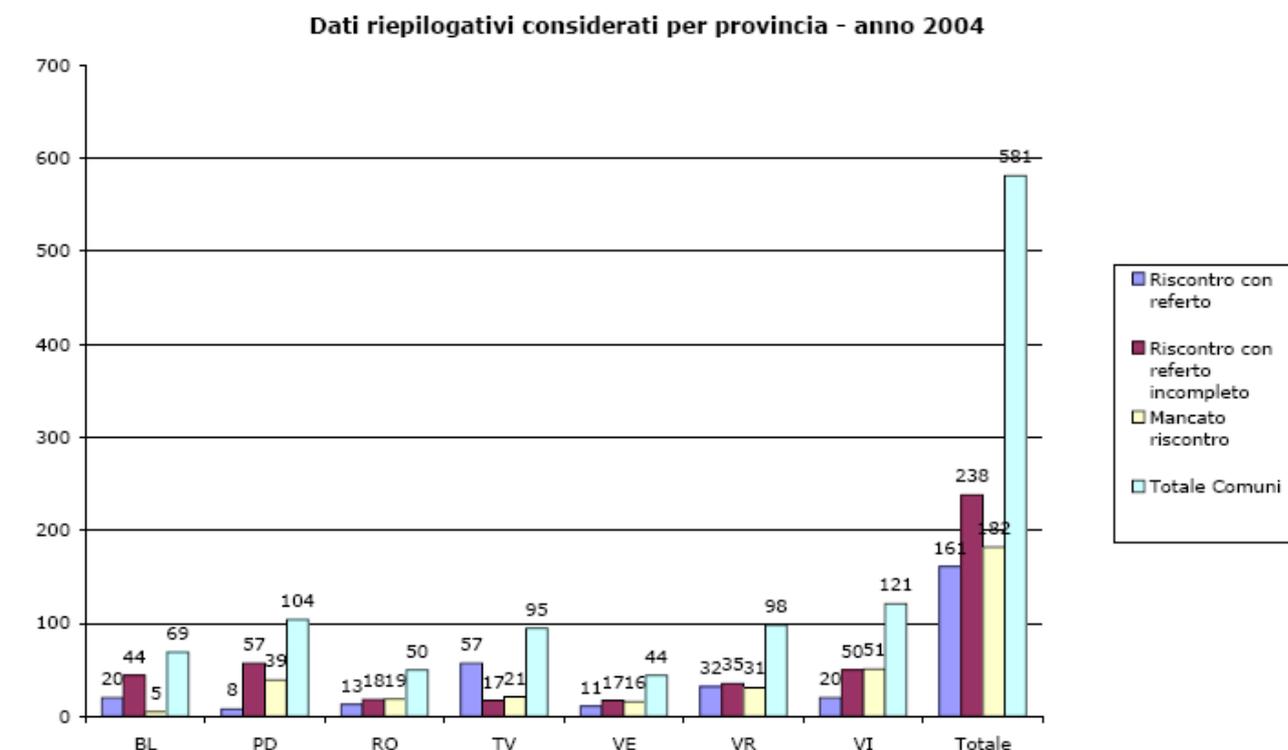


Grafico 1A

Fonte: Elaborato e Fornito dalla Corte dei Conti

Comuni della provincia di Padova - anno 2004

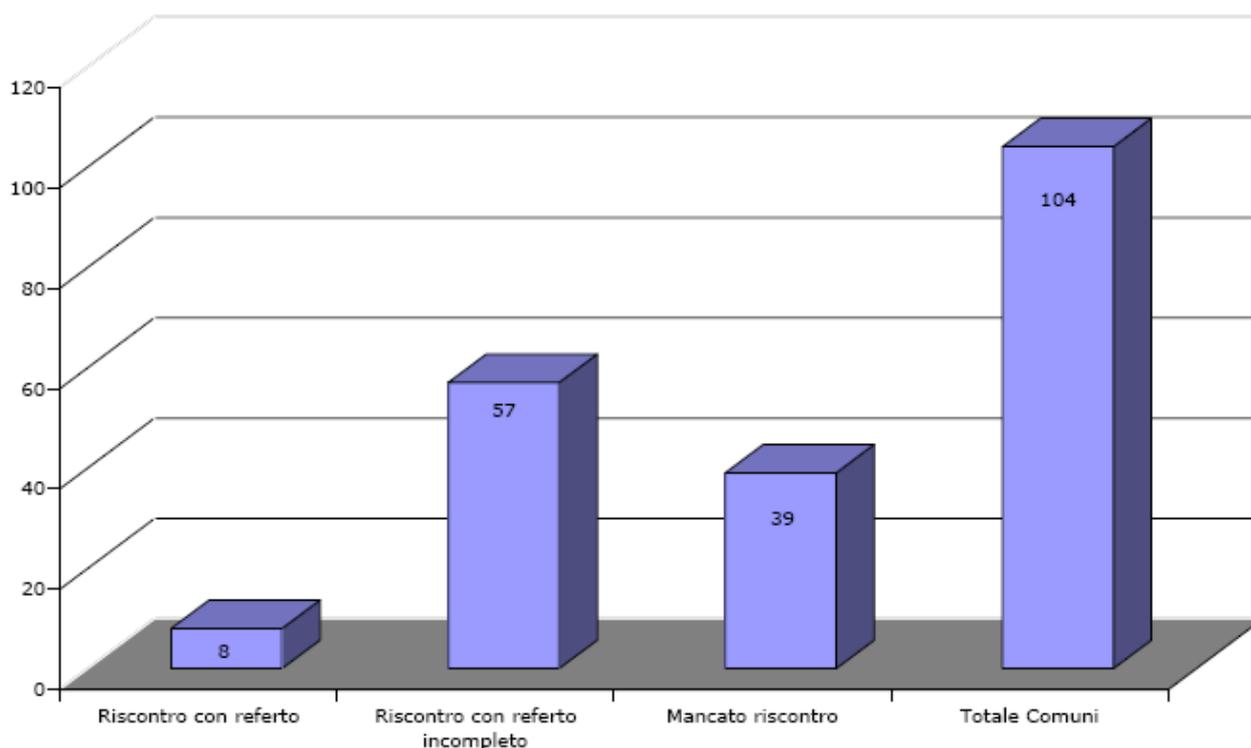


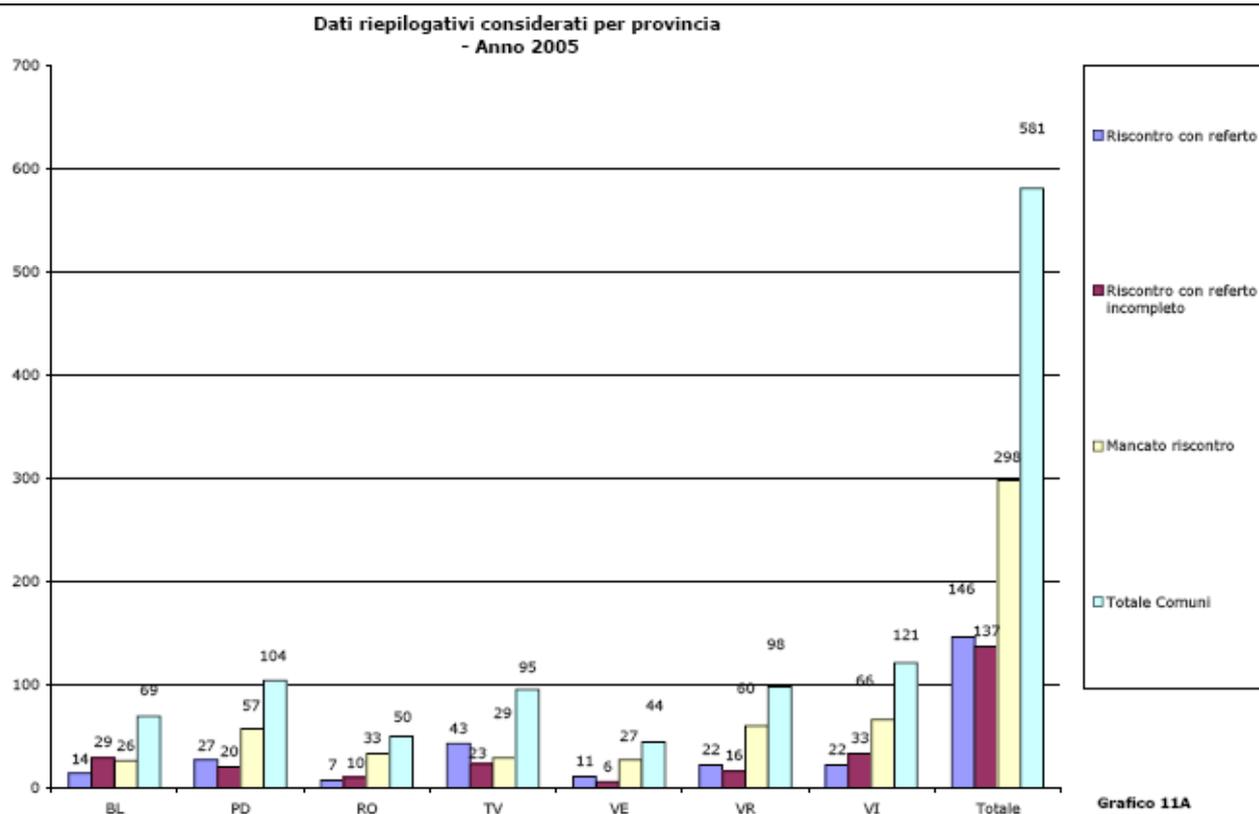
Grafico 1C

Fonte: Elaborato e Fornito dalla Corte dei Conti

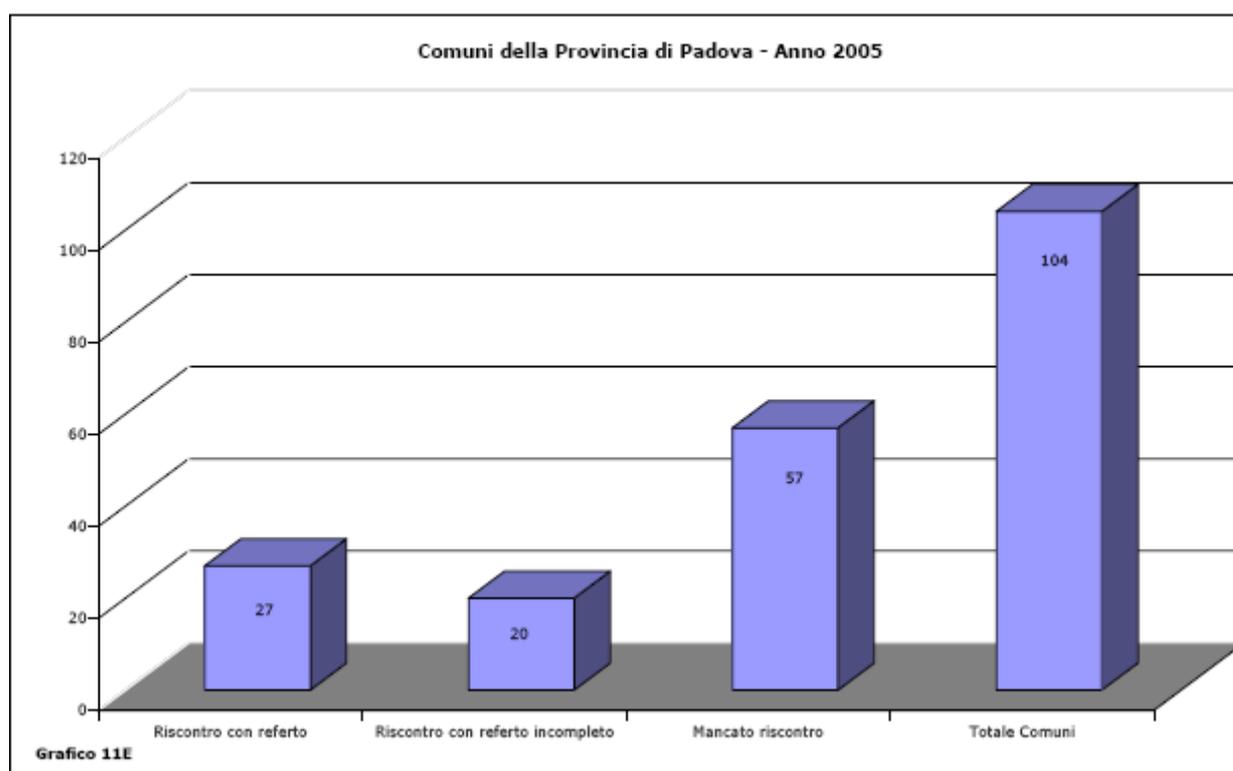
Nel 2005 invece si è riscontrato che il 51,29% dei Comuni del Veneto non ha ottemperato agli obblighi di legge, omettendo di trasmettere il referto conclusivo del controllo di gestione alla Corte dei Conti, ovvero 298 Comuni su 581 non hanno trasmesso il referto secondo legge e che dei restanti 283 Comuni solo 146, cioè il 25,13% hanno mostrato di essersi dotati di strumenti metodologici idonei.

Quindi a differenza dell'anno precedente abbiamo un trend negativo rispetto al numero dei Comuni che hanno adempito agli obblighi derivanti dall'Art. 198-bis, ma allo stesso tempo abbiamo un aumento dei Comuni che si sono attrezzati con metodi idonei a redigere e produrre un corretto controllo di gestione.

Nei seguenti grafici si può notare i dati riepilogativi di tutte le provincie venete e nel secondo quelli relativi alla provincia di Padova che a differenza del anno 2004 non rientra più nelle provincie meno rispettose lasciando il posto a Venezia e Verona.



Fonte: Elaborato e Fornito dalla Corte dei Conti



Fonte: Elaborato e Fornito dalla Corte dei Conti

Come già indicato in precedenza si può notare relativamente all'anno 2004 un miglioramento della provincia di Padova. In particolare scorporando il record come raffigurato nel grafico sottostante il 29,79% dei Comuni di Padova che ottemperano alle direttive legislative lo fa utilizzando come organo di controllo un organismo esterno. Quindi 14 Comuni su 47 della Provincia di Padova esternalizza tale servizio e di questi 14 Comuni 9 erano i comuni che stipularono per primi nel 2005 la convenzionati con l'Ufficio Unico per il Controllo di Gestione dell'Unione dei Comuni del Camposampierese. Questo è uno dei motivi, oltre alla qualità del servizio, per cui la Corte dei Conti all'interno della sua relazione cita ed elogia il progetto dell'Unione.

Organi controllo Comuni provincia Padova - anno 2005

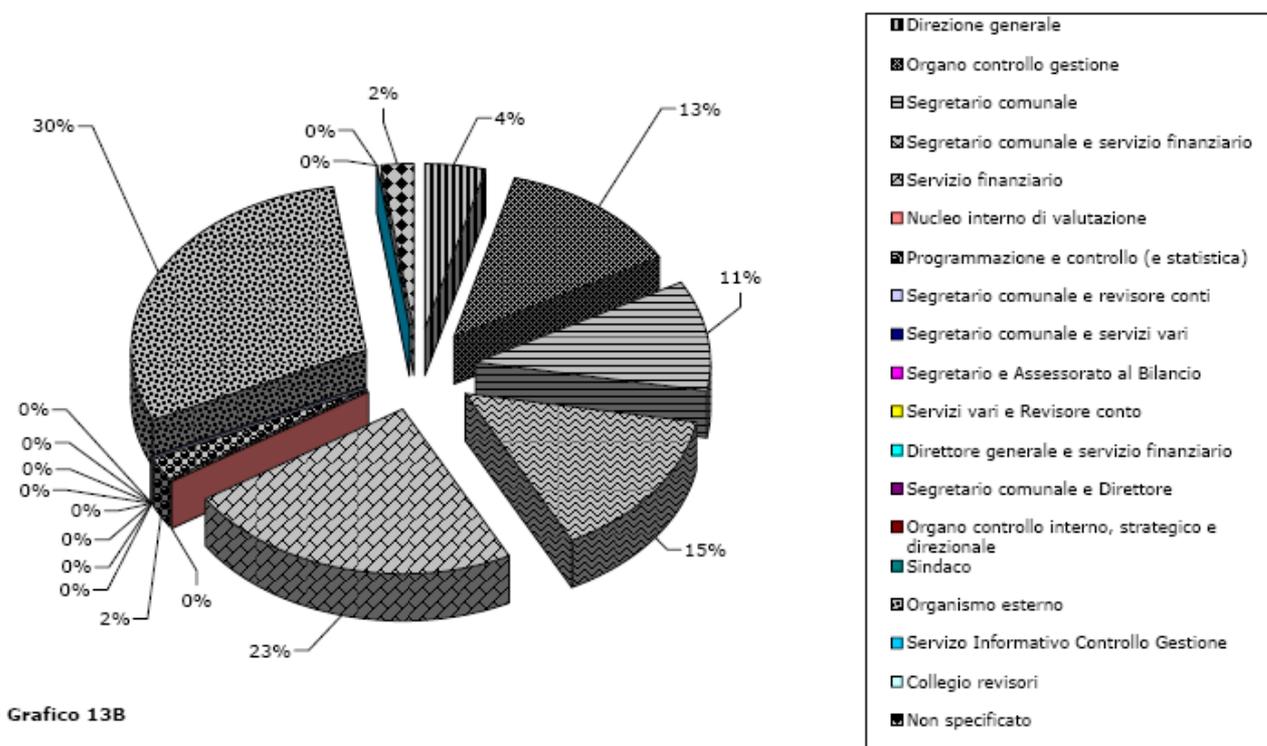


Grafico 13B

Fonte: Elaborato e Fornito dalla Corte dei Conti

CAPITOLO 4: Aspetto Informatico

4.1 Aspetto informatico: La Piattaforma SIGOV

L'Unione dei Comuni del Camposampierese ha investito molto sull'innovazione del processo di controllo di gestione, sia in termini di risorse umane, che di risorse finanziarie.

L'Ufficio Unico ha adottato come strumento di analisi il piano esecutivo di gestione in quanto anche se l'articolo 169 del D.lgs. n.267/2000 prevede l'obbligo di adozione dello stesso solo per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, tutti i Comuni convenzionati lo utilizzano quale piano dettagliato di obiettivi (art. 197 T.U.E.L.). In quanto lo stesso è uno strumento gestionale di facile utilizzo che permette un costante monitoraggio degli obiettivi posti e delle risorse affidate al centro di costo.

Le modalità in cui l'Unione si è indirizzata verso la costituzione di un Piano Esecutivo di Gestione (PEG), lo strumento attraverso il quale si svolgono le tre fasi del CDG, è totalmente innovativo, perché basato sulla tecnologia web.

Un software di questo tipo non era presente in commercio, perciò è stato sviluppato direttamente dall'Unione. La piattaforma sviluppata si chiama SIGOV.

La funzionalità del software sta nel consentire la pianificazione delle iniziative per progetti, e contemporaneamente nel permettere una gestione dinamica dei progetti da parte dei diversi soggetti coinvolti, aggiornando costantemente lo stato di attuazione degli obiettivi. Si tratta di una piattaforma che vede come principali utilizzatori gli Enti che, svolgendo attività di pianificazione strategica ed operativa, hanno la necessità di strutturare, condividere, pubblicare e rendere vivi nel tempo le strutture documentali prodotte nell'ambito di tali attività.

Inoltre permette di valorizzare l'attività di analisi svolta attraverso il SIAT.

In particolare, il SIGOV - PEG Progetti è un'applicazione web finalizzata a supportare il processo di redazione, gestione e monitoraggio periodico del Programma Esecutivo di Gestione, con l'obiettivo di affiancare alla parte finanziaria e contenutistica tipica, ulteriori elementi di carattere progettuale.



Figura 12 Copia scheda SIVOV fornita dall'Unione;

Il documento di programmazione gestibile attraverso il SIGOV - PEG Progetti riflette l'articolazione della pianificazione attraverso la costituzione di una struttura gerarchica ad albero distribuita su 5 livelli chiamata Catena di Senso, o Albero degli Obiettivi.

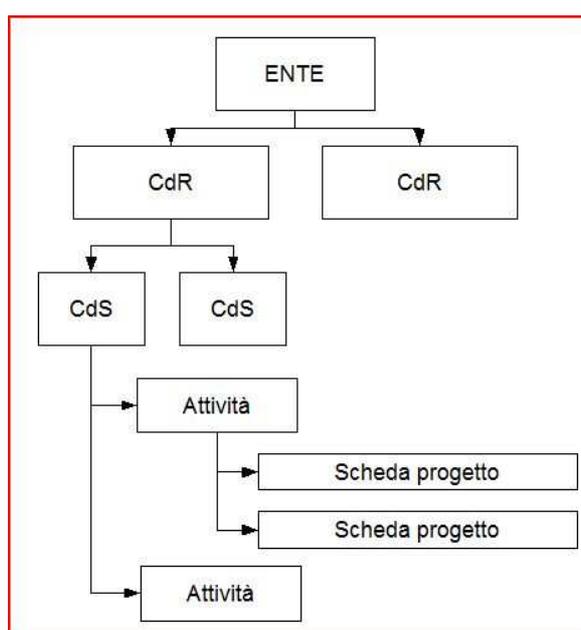


Figura 13 Catena di senso del PEG via web



Figura 14 Copia scheda SIGOV fornita dall'Unione-Catena di Senso

Per conseguire l'obiettivo di integrazione, il SIGOV PEG - Progetti rende disponibili funzionalità specifiche che consentono:

- la definizione degli Obiettivi Gestionali, integrati nella struttura organizzativa dell'ente (Centri di Responsabilità, Centri di Spesa, Attività), con la possibilità di specificare le figure responsabili;
- l'articolazione degli Obiettivi Gestionali in Fasi Operative;
- la creazione di Indicatori e la loro associazione agli Obiettivi Gestionali;
- la valorizzazione e il controllo degli Indicatori e, di conseguenza, degli Obiettivi Gestionali;
- l'associazione agli Obiettivi Gestionali di dati estratti dalla contabilità finanziaria;
- l'allocazione delle risorse umane e delle risorse economiche;
- la validazione e l'archiviazione delle diverse versioni del documento di programmazione;
- la trasposizione automatica dei contenuti del documento di programmazione, su un file pdf o rtf, distribuibile e/o pubblicabile su web;

- la gestione centralizzata degli accessi al sistema e l'assegnazione dei permessi operativi sulle diverse sezioni del documento di programmazione agli operatori del sistema.

Ogni obiettivo è poi caratterizzato da indicatori quantitativi che ne descrivono la priorità rispetto ad altri obiettivi (alta, media, bassa), la criticità (difficoltà alta, media, bassa), il grado di avanzamento del progetto (espresso in percentuale) e la tolleranza percentuale, ovvero lo scostamento percentuale dalla realizzazione al 100%, che rende un progetto comunque compiuto.

Gli obiettivi possono essere di tre tipi:

- mantenimento degli standard qualitativi e quantitativi di un servizio;
- miglioramento a parità di risorse del servizio;
- sviluppo: realizzazione nuovo servizio.

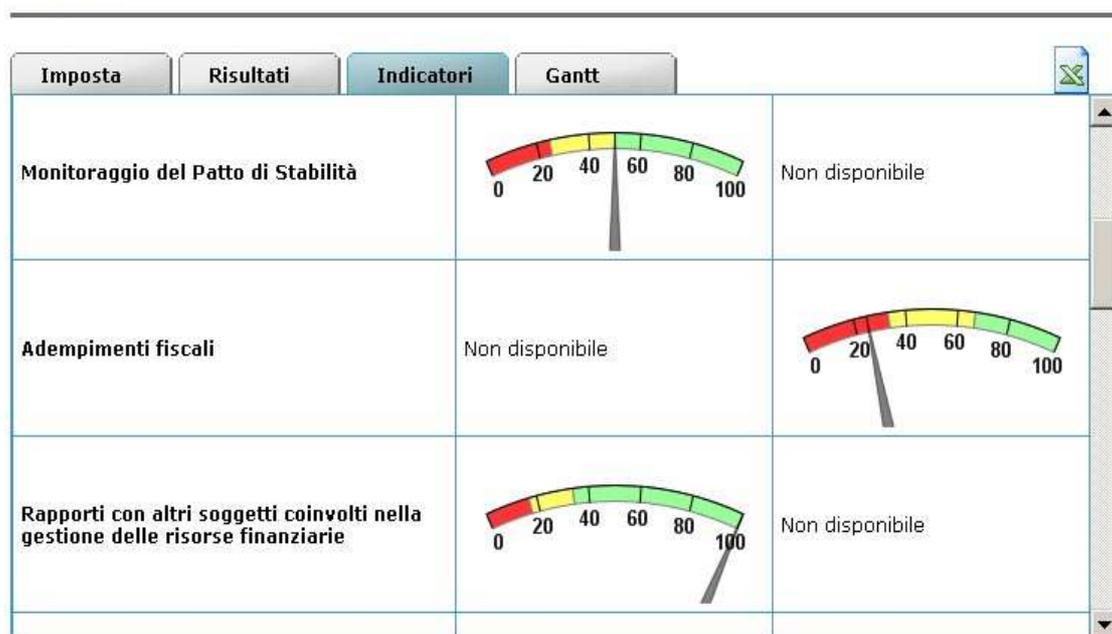


Figura 15 Copia scheda SIGOV fornita dall'Unione-Indicatori

In fase di programmazione degli obiettivi inoltre, si assegnano ai singoli progetti ed attività alcune date, in modo da poter effettuare un monitoraggio tramite diagrammi di Gantt, che rappresentano lo stato di avanzamento degli obiettivi programmato, tollerato e reale lungo il tempo.



Figura 16 Copia scheda SIGOV fornita dall'Unione-schema Gantt

La piattaforma web permette inoltre di avere tutta una serie di informazioni in formato elettronico, elaborabili in modo immediato. SIGOV infatti, in modo totalmente intuitivo tramite una maschera semplificata, permette di fare dei report, controlli e ricerche, in base al livello organizzativo, al capo progetto, alla tipologia e alla priorità. La reportistica che indica il grado di raggiungimento degli obiettivi restituisce anche i dati sottoforma di un “cruscotto”, ovvero una lancetta che scorre gradualmente dall'area rossa (0% di realizzazione) all'area verde (100%).

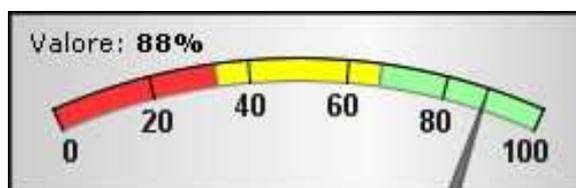


Figura 17 Esempio di Cruscotto

Il PEG inoltre elabora un grafico di sintesi “a radar”, che permette di avere una visione immediata e contemporanea di tutti gli indicatori relativi ad una attività, come si può vedere in un esempio qui sotto riportato.

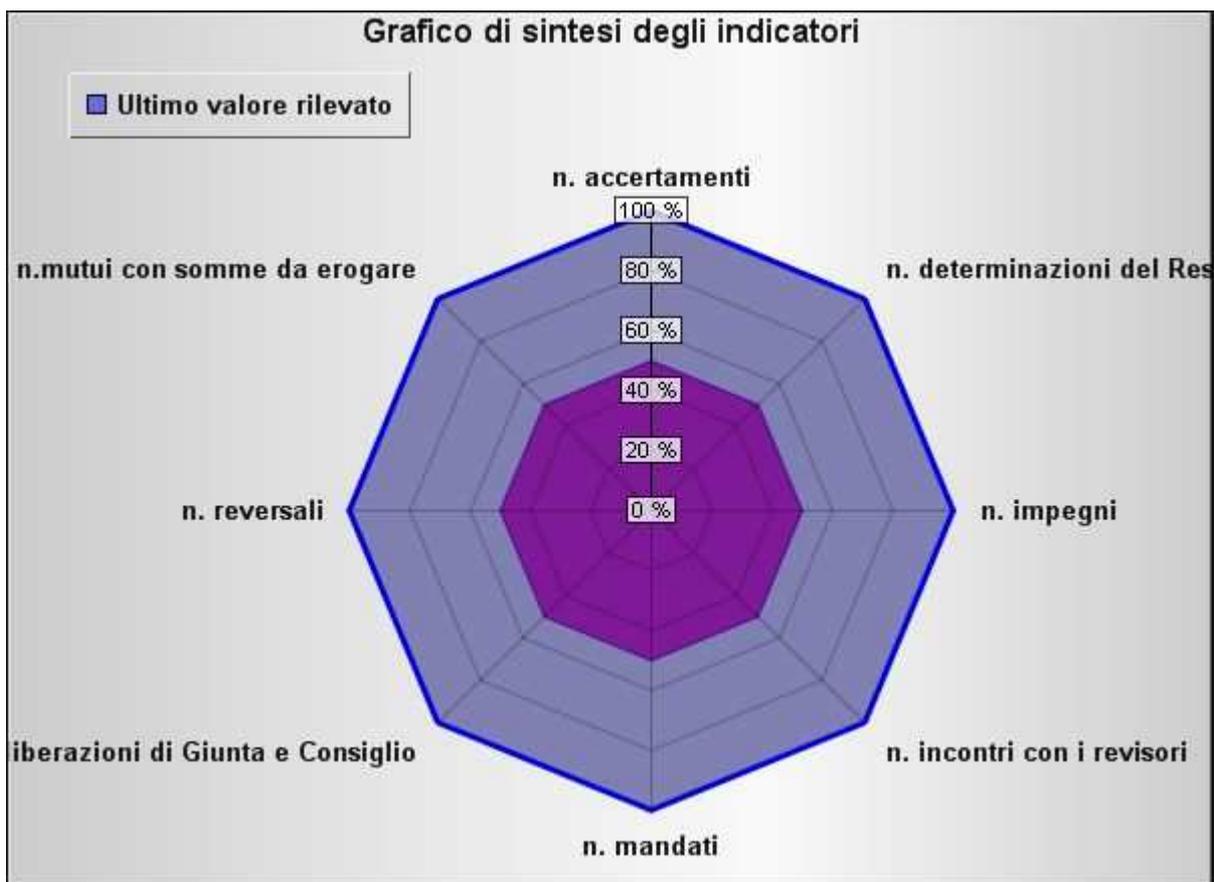


Figura 18 Esempio di sintesi a radar

La piattaforma SIGOV presenta un unico problema, non legato all'aspetto tecnologico, ma relativo al costante aggiornamento dei dati del database, che spetta ai singoli responsabili delle attività o ai coordinatori di area, fondamentale per un suo corretto funzionamento. Costringere tali figure a riportare sul web ogni passo compiuto dal loro lavoro, infatti, è un problema sostanzialmente culturale. Per ovviare a tale resistenza, l'Unione ha predisposto appuntamenti periodici (generalmente mensili) con le singole amministrazioni, nel quale il personale dell'Ufficio unico affianca i responsabili comunali nell'inserimento dati.

SIGOV è anche un sistema informatico - informativo a disposizione della comunità amministrativa di riferimento, che garantisce un'uniformità di metodologie e strumenti agli Enti.

CONCLUSIONI

In un momento storico, nel quale è evidente la crisi delle Istituzioni, sempre più lontane dai cittadini e nel quale le risorse tendono a diminuire, è vivo il dibattito sulla necessità di giustificare l'esistenza di organismi sovra-comunali quali le Unioni, le quali necessitano sempre più di trovare un loro ruolo ben specifico nel contesto istituzionale .

Per questo risulta di particolare interesse la crescita dell'Unione del Camposampierese in termini quantitativi e qualitativi dei servizi erogati, grazie anche al modo in cui ha saputo affrontare l'esigenza della cooperazione intercomunale e della gestione associata delle funzioni e dei servizi. Inoltre è risultato essere un Ente dinamico e in continua evoluzione, capace di adattarsi ai cambiamenti del contesto ridefinendo rapidamente i modi con cui perseguire la propria “*mission*” e facendosi carico della pianificazione di tutto il territorio attraverso la realizzazione di piani strategici mirati qual è l'IPA (Intesa Programmatica d'Area).

In particolare ho analizzato il servizio fornito dall'Unione dei Comuni del Camposampierese in relazione all'Ufficio unico per il controllo di gestione e ho constatato che attraverso la gestione unificata e in modalità di outsourcing di un'attività così importante come è il controllo di gestione i risultati conseguiti sono di notevole importanza.

In primis è che attraverso la gestione unificata i vari Enti hanno la possibilità di potersi confrontare e raffrontare sui risultati conseguiti e sulle politiche attuate con gli altri Enti “vicini di casa”. Questo garantisce loro un miglioramento costante della performance, in quanto il confronto non viene visto come bravura di un Ente rispetto ad un altro, ma come momento di crescita per tutti. Inoltre si ha un'implementazione di una nuova cultura manageriale basata su una programmazione e gestione per obiettivi (management by objectives), finalizzata al miglioramento gestionale ed operativo, volto alla responsabilizzazione dei dirigenti e al coinvolgimento di tutte le unità preposte all'Ente, favorendo uno spirito di squadra volto alla collaborazione.

Ho riscontrato quindi dei punti in comune tra gli Enti che si convenzionano con l'Unione e che rientrano nelle caratteristiche generali ricercate nell'outsourcing da parte della Pubblica Amministrazione, che ho sintetizzato come segue:

- Possibilità di concentrare nuove risorse sugli obiettivi prioritari, cioè sul *core business* dell'Ente che ricorre all'outsourcing;

- Possibilità di soddisfare bisogni molto puntuali, che in situazioni diverse si disperderebbero nella molteplicità di attività svolte direttamente all'interno di un'organizzazione;
- Abbassamento dei costi generali di gestione e il miglioramento qualitativo di attività considerate come secondarie o complementari a quelle di maggiore rilevanza strategiche;
- Orientamento verso un approccio specialistico e maggiormente professionalizzato delle strutture che esternalizzano;

Oltre ai vantaggi sopraelencati le motivazioni principali che hanno spinto i Comuni a convenzionarsi con l'Unione sono due: la prima deriva dalla necessità di rispettare le scadenze e la metodicità nell'applicazione del controllo e questo viene garantito dall'ufficio unico, che ad inizio anno e ogni sei mesi contatta i vari Enti per la fissazione degli obiettivi, aiuta nel monitoraggio dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi prefissati, consiglia l'Ente di fronte a certe tematiche, aiuta l'ufficio ad utilizzare tale strumento, oltre a svolgere la funzione di collegamento tra Enti e Corte dei Conti, in quanto è proprio l'ufficio che redige i referti per gli Enti e mantiene i rapporti con i Magistrati preposti. La seconda la definirei più come una "*leva politica*", cioè entrando a far parte di un progetto così ben sviluppato oltre a godere dei vantaggi già citati gli permette di instaurare conoscenze e contatti che possono essergli utili per migliorar il suo operato e per instaurare dei rapporti con Organismi ed Istituzioni esterni al proprio Ente; questo aspetto è più sentito dagli amministratori che dai funzionari comunali.

La gestione unificata di tale servizio oltre agli aspetti positivi comporta anche degli aspetti negativi che ora andremo a citare. Il primo è causato dalla definizione di un'unica strategia dove vengono disposti tempi, luoghi e modalità operative, venendosi a creare situazioni dove alcuni Enti fungono da "acceleratore" e altri da "freno". Inoltre si inizia ad avere una scarsità di personale presente nell'ufficio unico, in quanto stanno aderendo sempre più Enti e le risorse dedicate rimangono invariate, per questo in futuro sarà necessario coinvolgere maggiormente i politici convincendoli a mettere a disposizione nuove risorse a favore del controllo di gestione; basti pensare che attualmente per il lavoro svolto dai responsabili per il controllo di gestione non viene sempre riconosciuto un indennizzo economico. Un'altra difficoltà riscontrata durante questo nuovo progetto, come ci ha riferito la responsabile dell'ufficio unico, è derivata dal fatto che gli Enti avevano modalità operative differenti e diverse codificazione della struttura del bilancio e questo ha rallentato le

procedure di elaborazione e comparazione dei dati dei Comuni; non dimentichiamo però che l'ufficio unico per il controllo di gestione patrocina 19 (diciannove) Enti.

Concludendo posso affermare che il servizio svolto dall'Ufficio unico per il controllo di gestione dell'Unione dei Comuni del Camposampierese è soddisfacente e risulta vantaggioso per i Comuni convenzionati, in quanto rispecchia tutti gli aspetti positivi che comporta una gestione in outsourcing di una funzione così importante e delicata come il controllo di gestione. Allo stesso tempo non presenta svantaggi di rilievo; anche se un confronto sotto l'aspetto dell'aumento dei costi, aspetto fondamentale soprattutto nelle imprese private, non lo si può fare con precisione in quanto i Comuni prima o non svolgevano o non avevano quantificato il costo di un controllo di gestione effettuato internamente.

Mi sembra doveroso aggiungere che la diffusione dell'outsourcing nella Pubblica Amministrazione diviene sempre più uno strumento di razionalizzazione produttiva sull'esempio di ciò che accade nelle imprese private, affidando a terzi alcune attività legate all'organizzazione interna. Questa esternalizzazione avviene molte volte forse più per una sua forza inarrestabile che per il convincimento della sua proficuità. Infatti se per il settore privato continua ad essere prioritario l'obiettivo della riduzione dei costi, per la Pubblica Amministrazione è evidente l'esigenza di focalizzarsi sulle attività strategiche e caratterizzanti la "*mission*" e sul miglioramento della produttività e dell'efficacia, perseguendo un progressivo accrescimento dell'efficienza interna.

Comunque secondo la mia opinione la strada intrapresa dagli Enti pubblici per snellire le strutture organizzative e di conferire maggior flessibilità e competitività alla Pubblica Amministrazione attraverso l'outsourcing di attività, precedentemente svolte all'interno, è l'unica strada possibile fino a che non si avrà un cambiamento radicale quasi rivoluzionario se non utopistico del mondo del pubblico impiego, abbattendo tutta una serie di paletti che lo rendono ancora troppo rigido e inadatto per una realtà dinamica come si presenta l'attuale mondo del lavoro.

BIBLIOGRAFIA

BARBAGALLO B. (2007) “L’azienda ente locale tra prospettive di outsourcing dei servizi pubblici locali e difficoltà di governance”;

DEANNA B. e FACCHINI C. (2005) “I servizi pubblici locali privi di rilevanza economica esternalizzazione e regolazione”;

ANSELMINI L. (2006) “Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Il percorso aziendale”;

BARONI D. (2004) “Enti locali e aziende di servizi pubblici locali. Assetti e processi di governance”;

SCIULLO G. (2003) “La procedura di affidamento dei servizi pubblici locali tra esercizi di funzioni e svolgimento dei servizi”;

ANSELMINI L. (2001) “L’ente locale diventa holding di un gruppo di aziende”;

ARCENGELI R. (2000) “Economia e gestione delle imprese di servizi pubblici locali”;

MIGALE L. (2004) “I servizi pubblici locali: esternalizzazione, contratti e controllo”;

ROLANDO PINI (2005) “L’amministrazione Pubblica tra derive e approdi (ipotesi di outsourcing);

BRACCI E. (2003) “Le forme associative tra Comuni”, in Finanza Locale n.5;

CERISANO F. (2001) “Unione di Comuni, un flop italiano”, in Italia Oggi, 5 ottobre;

D’ATRI A., BRACCI E., (2002) “Il processo di costituzione di una unione di comuni”, Azienda Pubblica n. 1;

FOSSATI A. (a cura di), (2003) “La nascita del federalismo italiano. Attuazione della riforma al titolo V della Costituzione” Franco Angeli;

MICCOLI L., BORTOLASO A., (2003) “Atlante economico del Camposampierese”, Grafiche Gi.Bi. S.r.l.;

RACCA E., (2001) “Gli incentivi per l’esercizio associato di funzioni”, in Guida agli Enti Locali (Il Sole 24 Ore) n. 28;

RACCA E., (2001) “Le Unioni di Comuni decollano”, il Sole 24 Ore, 19 febbraio;

TANESE A., (2004) “Rendere conto ai cittadini”, Edizione Scientifiche Italiane, Cantieri, Roma;

ZUFFADA E., (2002) “Il ruolo della regione nello sviluppo delle forme di gestione associata”, in Azienda Pubblica n. 4/5;

HINNA L., (2006) “Amministrazioni Pubbliche. Evoluzione e sistemi di gestione.”;

HINNA L. (2002) “Pubbliche Amministrazione: cambiamenti di scenario e strumento di controllo interno”;

GALATRO V. (2001) “Il controllo interno nell’Ente Locale”;

QUADRI G. (2004) “Processi di esternalizzazione”;

AZZONE G. (2006) “Sistemi di controllo di gestione”;

CENSIS (2003) “ L’outsourcing nei percorsi di innovazione delle imprese delle pubbliche amministrazioni”

ERNST & YOUNG (2007) “L’outsourcing nella Pubblica Amministrazione”

AA. VV., Compendio di diritto degli enti locali. II edizione, Gruppo editoriale Esselibri-Simone, Napoli 2007;

Il sole 24 Ore, novembre 2005;

Statuto dell’Unione dei Comuni del Camposampierese;

Testo Unico delle Leggi sull’Ordinamento Degli Enti Locali, T.U.E.L.;

Documentazione fornita dall’Unione dei Comuni del Camposampierese;

REFERTO SUI CONTROLLI INTERNI DEI COMUNI 2004-2005, Corte dei Conti sezione regionale di controllo per il Veneto;

Documentazione fornita da ASI srl;

Siti Web e Materiali Consultati

ANALISI DEI PROGETTI DI INNOVAZIONE DELL’UNIONE DEI COMUNI DEL CAMPOSAMPIERESE; gruppo studenti: Loli, Raimondi, Tollumi, Zugno; Facoltà di Scienze Politiche, Padova;

L’UNIONE DI COMUNI DEL CAMPOSAMPIERESE COME ENTITA’ ECONOMICA – UN’ANALISI STRATEGICA; Tesi di laurea dott.ssa Elisa Miatello; Facoltà di Economia, Venezia;

www.unionecamposampierese.it;

www.camposampiero.net;

www.corteconti.it

www.wikipedia.it;

www.anci.it;

www.istat.it;

www.ilsole24ore.it,

www.censis.it;

www.lexitalia.it;

ALLEGATI

Interviste

Le interviste che sotto sono riportate si sono svolte con una modalità informale e colloquiale, non seguendo sempre uno schema prestabilito di domande ma cercando di ottenere indicazioni in relazione all'argomento di studio. Si sono svolti più incontri: 1(uno) con il Dott. Luciano Gallo in quanto Direttore Unione dei Comuni del Camposampierese, 1(uno) con il Dott. Tommaso Zorzi Direttore di ASI srl e 3(tre) incontri con la dott.ssa Paola Miatello responsabile Ufficio Unico per il Controllo di Gestione.

Colloquio Dott. Luciano Gallo - Direttore Unione dei Comuni del Camposampierese.

“Dopo aver esposto il campo della mia tesi ovvero: l'outsourcing di servizi standard come business *model* applicato alla Pubblica Amministrazione Locale e chiesto il ruolo dell'Unione in relazione a ciò.”

Il dott. Gallo mi ha illustrato in modo chiaro e sintetico i tre modi in cui un Comune possa esternalizzare un servizio; il primo assegnandolo ad una ditta privata tramite gara pubblica e secondo modalità espresse dal legislatore. Il secondo tramite l'ausilio di Unioni/Consorzi i quali assumono la possibilità di effettuare tale servizio al posto di un Comune dopo che tra Unione/Consorzio e Comune si instaura un convenzione. Il terzo e ultima possibilità che ha un Ente locale per esternalizzare un servizio è per tramite l'utilizzo “dell'affidamento diretto o in house” cioè attraverso Società Strumentali. Si dicono società strumentali quelle società di proprietà totale o in parte dell'Ente assegnante; ma comunque interamente di proprietà pubblica esempio ASI srl.

La discussione è continuata andando ad approfondire il “secondo” dei modi descritti dal dott. Gallo, in particolare approfondendo: “L'Ufficio Unico per il Controllo di Gestione” che secondo lui poteva rientrare nell'argomento della mia tesi anche perché è un campo di studi innovativo.

Mi ha fornito alcuni cenni a livello normativo (art. 32 T.U.E.L.) ma si è divulgato soprattutto sulle questioni politico-organizzative.

L'Ufficio Unico gestisce 19 Enti tra cui l'Unione che ricopre il ruolo di “Ente Capo Fila” ovvero l'ente che si fa onere di eseguire il servizio materialmente, assumendo tutti gli

oneri che comporta tale gestione; invece gli altri enti danno un apporto solo di tipo economico.

Infine mi ha dato il nominativo della dott.ssa Paola Miatello responsabile dell'Ufficio Unico per il Controllo di Gestione e si è reso disponibile per eventuali interviste future.

Colloquio Dott.ssa Paola Miatello – Responsabile Ufficio Unico per il Controllo di Gestione.

(Primo colloquio)

“Una volta presentatomi e spiegato il motivo del mio appuntamento. Ho riassunto in breve il colloquio con il Dott. Gallo gli ho chiesto di integrare le informazioni fin qui ottenute sull'Ufficio Unico del Controllo di Gestione”

La dott.ssa si è subito inoltrata nello specifico dell'argomento, tralasciando le informazioni sui 19 enti e la normativa in specifico della convenzione, esponendo i servizi svolti da tale ufficio che sono:

- Assistenza ai Comuni convenzionati per la realizzazione del PEG, cercando di uniformare il modello di PEG e le schede progetto, le quali saranno poi studio dei monitoraggi;
- Realizzazione della piattaforma web, (aspetto molto interessante e complesso che sicuramente approfondiremo nelle prossime interviste) con la quale si realizza un controllo sul lavoro dei Comuni stessi. La dott.ssa ci tiene a chiarire che il loro non è un controllo ispettivo ma più un controllo di supporto per l'ente da loro patrocinato;
- Programmazione con ogni singolo comune degli obiettivi/Progetti da realizzare e come poterli ottenere;
- Monitoraggio dell'operato dei Comuni, il controllo viene fatto con cadenza semestrale o trimestrale;

Una volta acquisiti i dati grazie al iter sopra descritto l'ufficio produce due report: uno lo invia al comune (Giunta Comunale e Capo area amministrativa); l'altro lo invia alla Corte dei Conti – sezione Controllo. Mi spiega che l'invio del report alla Corte dei Conti è diventato obbligatorio per i Comuni con l'Art. 198-bis Finanziaria 2004 e che il progetto dell'ufficio unico è nato sotto la spinta di tale legge in quanto prima i comuni o non adempivano al controllo di gestione o lo effettuavano in modo prettamente normativo tralasciando l'aspetto della gestione di tipo economico/aziendale.

Altro servizio dell'Ufficio Unico è la formazione dei "Bench-marking" che sono studi statistici basati su degli indicatori rispetto a un punto d'esame (es. Demografici, Economia, Sicurezza, Bilanci/Politiche Pubbliche, Politiche Organizzative); questi Benckmarkig vengono prodotti con cadenza annuale.

“Alto quesito: argomento PERSONALE e FINANZIAMENTI?”

Il modello organizzativo che si è venuto a delineare prevede tre attori principali: il personale amministrativo dell'Unione, i service di ASI e i controller (referenti dei Comuni Convenzionati). Al personale dell'Unione è affidata la responsabilità piena di adempiere agli oneri previsti dalla Convenzione con i Comuni. La costituzione di ASI, società strumentale dell'Unione, ha consentito di supportare l'Ufficio unico nello svolgimento del servizio e di estenderlo ad una pluralità di Enti, superando quindi i limiti di rigidità dettati dalla burocrazia degli Enti pubblici.

Per quanto riguarda il finanziamento dell'Ufficio Unico, la dott.ssa mi dice che si produce un Piano Finanziario basato sull'anno precedente, quindi si fa una previsione che verrà poi consolidata e che tali fondi per coprire il piano finanziario vengono reperiti ripartendo la spesa tra i Comuni convenzionati in base a dei parametri, quello utilizzato attualmente è quello della demografia.

Infine mi ha dato il nominativo del Dott. Tommaso Zorzi direttore di Asi srl e si è resa disponibile per qualsiasi tipo di informazione.

(Secondo colloquio)

Nel secondo colloquio con la dott.ssa Miatello abbiamo approfondito gli argomenti centrali relativi al controllo di gestione, le modalità con cui viene erogato il servizio e le motivazioni per cui è nato tale progetto.

La dott.ssa sottolinea la necessità per i Comuni di capire e adottare il controllo di gestione e all'inizio del progetto molti non lo davano per scontato ma lo vedevano come un aumento di costi e di lavoro.

Poi mi ha spiegato i vantaggi informatici utilizzati dall'Unione come la piattaforma SIGOV, il problema relativo ad essa e cioè che scaduti i primi tre anni con l'Atlantis che è il socio creatore con l'Unione di tale piattaforma web dovranno corrisponderli un canone. Ha

elencato i progetti futuri relativi al ufficio unico di controllo e le prospettive di crescita per i controller.

Alla fine mi ha fornito del materiale cartaceo e informatico utile per la realizzazione del mio elaborato e si è resa disponibile per altri incontri.

(Terzo colloquio)

Nel terzo e ultimo colloquio con la dott.ssa abbiamo sviluppato un ipotetico confronto tra i costi dovuti dai comuni che aderiscono all'Ufficio unico di gestione e quelli che nascono da un controllo di gestione interno. Questo tipo di confronto è stato una novità anche per l'ufficio unico in quanto non era mai stato svolto perché i Comuni non effettuavano il controllo di gestione o se lo effettuavano era in modo limitativo. Inoltre i Comuni trovavano i vantaggi offerti dall'Ufficio unico quali i bench-marking, l'attività di controllo e l'instaurazione di rapporti con altri enti maggiori dei vantaggi perseguibili da una politica di costi.

Colloquio Dott. Tommaso Zorzi – Direttore di ASI srl.

Questa intervista ha seguito uno schema di domande.

1) Quando nasce ASI srl e con che scopi?

ASI nasce il 1\08\05 come s.r.l. e i soci fondatori erano Etra, Unione dei Comuni del Camposampierese e Unioni Comuni Alta Padovana. Ha come obiettivo fornire servizi ai soci innanzitutto e poi in secondo luogo anche ai privati. Questo non è stato possibile dal Luglio 2006 con l'entra in vigore del "DECRETO BERSANI" e ASI ha dovuto apportare modifiche allo statuto e prestare servizi solo ai soci.

2) Tipologie e Servizi principali forniti da ASI?

ASI si occupa soprattutto di fornire servizi sotto l'aspetto ICT che riguarda tutto l'aspetto informatico tecnologico e delle comunicazioni. Fornisce servizi alla Pubblica Amministrazione, rientrando tra i soci o convenzionati con essi. Ed infine servizi Fron-Office gestendo per esempio lo sportello unico di Camposampiero che un ufficio dove il cittadino può trovare vari servizi come rifiuti, gas, luce, acquedotto.

3) Come viene assunto il personale e se viene istruito con nozioni specifiche in relazione alle mansioni che andrà a ricoprire nella Pubblica Amministrazione?

Il dott. Zorzi mi spiega che oltre a i servizi offerti da ASI e spiegati nella precedente domanda, ci sono anche servizi di formazione per dipendenti pubblici e privati oltre ai suoi; è editore di un mensile locale quale “Il Camposampierese”. Quindi i suoi dipendenti gli assume seguendo i più comuni criteri utilizzati nel mondo del lavoro privato e poi gli fornisce una formazione specifica.

In conclusione il dott. Zorzi si rende disponibile per altre interviste e mi fornisce materiale utile inerente ASI utilizzato per la stesura della mia tesi.

Schema di Convenzione

CONVENZIONE PER LA COSTITUZIONE DI UN UFFICIO PER IL CONTROLLO DI GESTIONE PRESSO L'UNIONE DEI COMUNI DEL CAMPOSAMPIERESE.

L'anno, il giorno del mese di, nella sede dell'Unione dei Comuni del Camposampierese, in Villa Campello, via Tiso n. , a Camposampiero (Pd) tra

1) **L'UNIONE DEI COMUNI DEL CAMPOSAMPIERESE**, con sede in codice fiscale rappresentato dal Sig. ... , il quale interviene ed agisce nel presente atto non in proprio ma nella sua qualità didell'Unione dei Comuni del Camposampierese, autorizzato in forza di.....;

2) **IL COMUNE DI** , con sede in codice fiscale rappresentato dal Sig. , il quale interviene ed agisce nel presente atto non in proprio ma nella sua qualità di del Comune di autorizzato in forza di

PREMESSO CHE:

L'Unione dei Comuni del Camposampierese e il Comune di hanno espresso la volontà di gestire il forma associata il servizio di controllo di gestione attraverso un Ufficio per il controllo di gestione presso l'Unione dei Comuni del Camposampierese;

Si conviene e stipula quanto segue:

Art. 1

Oggetto e finalità della convenzione

1. Viene costituito l'Ufficio per il controllo di gestione dei Comuni convenzionati, con sede presso l'Unione dei Comuni del Camposampierese a Camposampiero.

2. La presente convenzione è finalizzata al conseguimento dei seguenti obiettivi:

- ottemperare alle richieste della Corte dei Conti in attuazione del D.L. 168/2004, convertito in L. 191/2004;
 - supportare la diffusione di una cultura e di un metodo che prediliga il lavoro per obiettivi al mero adempimento, la programmazione e la prevenzione dei problemi all'improvvisazione in risposta alle urgenze;
 - introdurre negli enti strumenti di programmazione delle attività e affiancare il personale interno nell'adozione e nella gestione degli stessi;
 - predisporre un "pannello di controllo multidimensionale" a disposizione degli Amministratori, della Direzione e dei Responsabili della gestione teso a consentire loro il monitoraggio delle attività e la verifica dello stato di salute dell'ente.
3. Compete all'ufficio per il controllo di gestione l'elaborazione del referto da inviare alla Corte dei Conti, il coordinamento e l'affiancamento della rete dei referenti per ciascun Ente; l'elaborazione di un modello di piano esecutivo di gestione da introdurre in ciascun Ente, l'elaborazione di report periodici sullo "stato di salute" dell'Ente.

Art. 2

Ambito territoriale

1. Ad insindacabile giudizio degli Enti convenzionati, altri comuni potranno essere ammessi a partecipare alla gestione associata.
2. Il comune ammesso a partecipare alla gestione associata, previa approvazione e sottoscrizione degli accordi di cui alla presente convenzione, sarà tenuto a partecipare alle spese di gestione.
3. Le Unioni e i comuni convenzionati, previa definizione delle modalità operativo-gestionali, potranno prevedere che l'Ufficio per il controllo di gestione possa espletare la propria attività anche a favore di enti pubblici territoriali non convenzionati.

Art.3

Sede

1. L'Unione dei Comuni del Camposampierese è tenuta a mettere a disposizione i locali, gli arredamenti e le attrezzature per la prima dotazione dell'Ufficio per il controllo di gestione.

Art. 4

Struttura organizzativa

1. Tutte le attività, procedure, atti e provvedimenti necessari per garantire il funzionamento dell'Ufficio per il controllo di gestione, sono adottati dall'Unione dei Comuni del Camposampierese secondo la sua disciplina interna, mediante l'individuazione e nomina da parte del Consiglio di Amministrazione del Responsabile dell'Ufficio.
2. La dotazione di personale, strumenti e risorse finanziarie per l'espletamento delle funzioni delegate saranno stabilite annualmente dall'Unione dei Comuni del Camposampierese, sentiti gli Enti convenzionati.
3. Presso l'Unione dei Comuni del Camposampierese possono essere comandate o distaccate, dagli altri Enti convenzionati, unità di personale, anche a tempo parziale, per tutta la durata della gestione o per parte di essa.
4. I dipendenti interessati dai provvedimenti di cui ai precedenti commi conservano il rapporto di lavoro con gli Enti di appartenenza con tutte le prerogative che questo comporta, nel rispetto comunque di quanto previsto in materia dai contratti collettivi di lavoro del comparto.
5. I Presidenti delle Unioni e i Sindaci dei Comuni aderenti sono i referenti per le attività della gestione associata.

Art.5

Ripartizione degli oneri

1. Per il funzionamento dell'Ufficio per il controllo di gestione, gli enti si impegnano a stanziare annualmente nei propri bilanci di previsione, le somme di propria competenza, tenuto conto delle previsioni di spesa correlate al piano annuale.
2. Ciascun Ente aderente alla convenzione è tenuto a corrispondere una quota ordinaria annuale di funzionamento e compartecipazione alle spese, calcolata in base al numero degli abitanti al 31 dicembre del penultimo anno precedente a quello cui si riferisce la gestione.

3. Il costo complessivo per il funzionamento dell'Ufficio per il controllo di gestione, che sarà determinato annualmente dall'Unione dei Comuni del Camposampierese, sarà quantificato in tempo utile per la predisposizione dei bilanci dei singoli enti.

Art.6

Durata della convenzione

1. La durata della presente convenzione è fissata in anni cinque, decorrenti dalla relativa sottoscrizione ed è rinnovabile, da parte dei rispettivi Organi Esecutivi; le convenzioni che saranno successivamente sottoscritte da parte di nuovi enti dovranno rispettare tale durata massima.
2. Ciascun ente ha facoltà di recedere, anche prima della scadenza, con preavviso di almeno sei mesi.
3. L'ente che recede rimane obbligato per gli impegni assunti relativamente all'anno in corso, oltre che per le obbligazioni aventi carattere pluriennale o permanente.
4. Il recesso di un singolo Ente dalla presente convenzione non fa venire meno la gestione associata del servizio per i restanti Enti.

Art. 7

Disposizioni di rinvio

1. Per quanto non previsto dalla presente convenzione si rinvia alle norme del codice civile applicabili, ai contratti collettivi di lavoro del comparto ed alle specifiche normative vigenti nelle materie oggetto della presente convenzione.
2. Eventuali modifiche alla convenzione potranno essere apportate dai rispettivi Organi Esecutivi.

Riferimenti Normativi

Costituzione della Repubblica Italiana

Sezione II – La Pubblica Amministrazione

Art. 97.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 " Testo Unico delle leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali "

Art. 30 - Convenzioni

1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni.
2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.
3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo.
4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

Art. 32 - Unioni di comuni

1. Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza.
2. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua gli organi dell'unione e le modalità per la loro costituzione e individua altresì le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse.

3. Lo statuto deve comunque prevedere il presidente dell'unione scelto tra i sindaci dei comuni interessati e deve prevedere che altri organi siano formati da componenti delle giunte e dei consigli dei comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze.

4. L'unione ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni.

5. Alle unioni di comuni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni. Si applicano, in particolare, le norme in materia di composizione degli organi dei comuni; il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

Articolo 42 - Attribuzioni dei consigli

1. Il consiglio e' l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo.

2. Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali:

a) statuti dell'ente e delle aziende speciali, regolamenti salva l'ipotesi di cui all'articolo 48, comma 3, criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi;

b) programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie;

c) convenzioni tra i comuni e quelle tra i comuni e provincia, costituzione e modificazione di forme associative;

d) istituzione, compiti e norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione;

e) assunzione diretta dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione;

f) istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi;

g) indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza;

h) contrazione dei mutui non previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio comunale ed emissione dei prestiti obbligazionari;

i) spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili ed alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo;

l) acquisti e alienazioni immobiliari, relative permutate, appalti e concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della giunta, del segretario o di altri funzionari;

m) definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione dei rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni, nonché nomina dei rappresentanti del consiglio presso enti, aziende ed istituzioni ad esso espressamente riservata dalla legge.

3. Il consiglio, nei modi disciplinati dallo statuto, partecipa altresì alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco o del presidente della provincia e dei singoli assessori.

4. Le deliberazioni in ordine agli argomenti di cui al presente articolo non possono essere adottate in via d'urgenza da altri organi del comune o della provincia, salvo quelle attinenti alle variazioni di bilancio adottate dalla giunta da sottoporre a ratifica del consiglio nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza.

Articolo 169 - Piano esecutivo di gestione

1. Sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal consiglio, l'organo esecutivo definisce, prima dell'inizio dell'esercizio, il piano esecutivo di gestione, determinando gli obiettivi di gestione ed affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi.

2. Il piano esecutivo di gestione contiene una ulteriore graduazione delle risorse dell'entrata in capitoli, dei servizi in centri di costo e degli interventi in capitoli.

3. L'applicazione dei commi 1 e 2 del presente articolo è facoltativa per gli enti locali con popolazione inferiore a 15.000 abitanti e per le comunità montane.

Articolo 196 - Controllo di gestione

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

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

Articolo 197 - Modalità del controllo di gestione

1. Il controllo di gestione, di cui all'articolo 147, comma 1 lettera b), ha per oggetto l'intera attività amministrativa e gestionale delle province, dei comuni delle comunità montane, delle unioni dei comuni e delle città metropolitane ed e' svolto con una cadenza periodica definita dal regolamento di contabilità dell'ente.
2. Il controllo di gestione si articola almeno in tre fasi:
 - a) predisposizione di un piano dettagliato di obiettivi;
 - b) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti;
 - c) valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa.
3. Il controllo di gestione e' svolto in riferimento ai singoli servizi e centri di costo, ove previsti, verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi.
4. La verifica dell'efficacia, dell'efficienza, e della economicità dell'azione amministrativa e' svolta rapportando le risorse acquisite ed i costi dei servizi, ove possibile per unità di prodotto, ai dati risultanti dal rapporto annuale sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali di cui all'articolo 228, comma 7.

Articolo 198 - Referto del controllo di gestione

1. La struttura operativa alla quale e' assegnata la funzione dei controllo di gestione fornisce le conclusioni del predetto controllo agli amministratori ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati ed ai responsabili dei servizi affinché questi ultimi abbiano gli elementi necessari per valutare l'andamento della gestione dei servizi di cui sono responsabili.

Art. 198-bis - Comunicazione del referto

1. Nell'ambito dei sistemi di controllo di gestione di cui agli articoli 196, 197 e 198, la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce la conclusione del predetto controllo, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi ai sensi di quanto previsto dall'articolo 198, anche alla Corte dei conti.