



Referto del controllo di gestione 2016

Sommario

| | |
|---|---|
| 1. Il processo di programmazione e controllo | 4 |
| 2. La formazione della contabilità analitica | 5 |
| 3. Rilevazione di costi e proventi e misurazione di efficacia, efficienza ed economicità..... | 6 |
| 4. Acquisti di beni e servizi anno 2016 | 9 |

Allegato 1 Riepilogo dell'utilizzo delle centrali di committenza per l'acquisto di beni e servizi da parte di tutti i Dipartimenti, Aree, Settori

Allegato 2 Consuntivo di Contabilità analitica 2016

1. Il processo di programmazione e controllo

Il referto del controllo di gestione, corredato del consuntivo di contabilità analitica, rappresenta il completamento della fase consuntiva annuale del processo di programmazione e controllo.

Il processo di programmazione per il Comune di Bologna prende avvio dalla programmazione strategica definita dalle **linee programmatiche di mandato** presentate dal Sindaco al Consiglio Comunale nelle sedute del 19 e 26 settembre 2016 attraverso il documento "Idee e valori per Bologna", che delineano i programmi e progetti contenuti nel programma elettorale del Sindaco con un orizzonte temporale di cinque anni, sulla base dei quali si sviluppano i documenti facenti parte del sistema integrato di pianificazione.

Annualmente il processo trova definizione nel **Documento unico di programmazione**, introdotto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi. Il Documento unico di programmazione (DUP) è lo strumento che permette l'attività di guida strategica ed operativa degli enti locali e consente di fronteggiare in modo permanente, sistemico e unitario le discontinuità ambientali e organizzative: il DUP costituisce, nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione. Il DUP è articolato nelle due sezioni previste dalla normativa: la Sezione strategica (formata da tre volumi) e la Sezione operativa (formata da sette volumi). Su questa base i Dipartimenti, Aree, Settori e Quartieri hanno predisposto il Piano dettagliato degli obiettivi per l'anno 2017, evidenziando in modo puntuale gli obiettivi da conseguire e le risorse finanziarie associate. Per l'anno 2016 il DUP è stato approvato il 23/12/2015 ed è stato oggetto di nota di aggiornamento approvata il 1/2/2016.

La pianificazione operativa è rappresentata dal **Bilancio di previsione** approvato dal Consiglio Comunale il 23/12/2015, a cui seguono, da parte della Giunta Comunale, l'approvazione del **Piano esecutivo di gestione** e del **Piano dettagliato degli obiettivi**, unificati organicamente. Gli strumenti di programmazione compongono nel loro complesso il **Piano della performance**.

Durante l'anno viene svolto con continuità il monitoraggio della gestione, che trova momenti formali nella predisposizione in corso d'anno di preconsuntivi: essi fanno riferimento non solo alla parte economica del bilancio, ma anche alla gestione del Piano investimenti e allo stato di attuazione del Piano dettagliato degli obiettivi (che vengono aggiornati in corso d'anno anche in relazione al mutare degli indirizzi amministrativi e della disponibilità delle risorse di personale e finanziarie).

In occasione della fine del mandato amministrativo, a marzo 2016, è stata redatta la Relazione di mandato sulla performance del Comune di Bologna che ha rendicontato l'attività svolta nel periodo 2011-2015.

Alla conclusione dell'esercizio il Comune consuntiva i risultati raggiunti attraverso il Rendiconto della gestione secondo lo schema previsto dal Testo unico degli Enti locali (approvato dal Consiglio Comunale in data 24/4/2017) e la Relazione sulla performance (approvata dalla Giunta Comunale in data 27/4/2017), corredata di allegati che dettagliano le attività svolte per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Il Consuntivo di contabilità analitica opera una sintesi dei processi di programmazione e controllo in ambito economico e sotto l'aspetto della performance dell'ente.

Tutti i documenti approvati nell'ambito del ciclo di programmazione e controllo sono consultabili sul sito del Comune, nella sezione "Amministrazione trasparente" e in particolare nelle sottosezioni "Performance" e "Bilanci"; ulteriori documenti sono disponibili all'indirizzo <http://bilancio.comune.bologna.it/> "Un bilancio accessibile e trasparente".

2. La formazione della contabilità analitica

Il Comune di Bologna si è dotato da molti anni di un sistema di pianificazione e controllo che è stato progressivamente perfezionato e ampliato, adeguandolo anche alle disposizioni del nuovo Principio contabile della Programmazione.

Per permettere lo sviluppo del processo di pianificazione e controllo, lo Statuto all'art. 63, il Regolamento di contabilità all'art. 52 e il Regolamento dei controlli interni all'art. 8 hanno previsto la funzione del controllo di gestione in attuazione del TUEL. Tale funzione viene esercitata da tutte le principali articolazioni organizzative dell'Ente (Dipartimenti, Aree, Settori e Quartieri), attraverso propri funzionari. L'unità organizzativa denominata "Programmazione e Controlli", che rappresenta un'articolazione organizzativa dell'Area Programmazione Controlli e Statistica, definisce in accordo con la Direzione Generale ed in collaborazione con l'Area Risorse finanziarie le metodologie ed i tempi del processo di pianificazione e controllo relativamente alle tematiche proprie del controllo di gestione e ne cura il rispetto, coordinando le necessarie attività tecniche.

Nell'ambito di questo sistema vengono elaborati i documenti di programmazione strategica e operativa pluriennali e annuali che costituiscono il Piano della Performance e i documenti di rendicontazione annuale che costituiscono la Relazione sulla Performance.

L'Area Programmazione, Controlli e Statistica partecipa alla predisposizione di questi documenti, assicurando in particolare in ogni fase del processo di programmazione e controllo le funzioni proprie del Controllo di gestione.

Il sistema di pianificazione e controllo è stato organicamente integrato con un percorso di lavoro denominato "Controllo strategico - Ciclo di gestione della performance", che classifica tutta l'attività svolta dal Comune di Bologna in relazione alle linee programmatiche, evidenziando:

- tutti i servizi erogati con continuità dall'Amministrazione comunale, raggruppati in aree di intervento omogenee;
- tutti i progetti che vedono attualmente impegnato il Comune di Bologna, raggruppati in programmi di natura più ampia.

Tale classificazione permette di esaminare in modo dettagliato ed esaustivo tutte le attività di natura continuativa (servizi) o di carattere straordinario (progetti), con riferimento alle quali vengono allocate le risorse di personale, patrimoniali e finanziarie a disposizione dell'Amministrazione per raggiungere gli obiettivi di mandato individuati con riferimento a ciascuna delle linee programmatiche.

Nel corso del mandato amministrativo, in relazione a questa classificazione si svolgono tutte le attività di controllo strategico e di valutazione e misurazione del ciclo di gestione della performance, previste dalla legislazione vigente ed organicamente inserite nel generale processo di programmazione e controllo da tempo adottato dall'Amministrazione. La classificazione attualmente definita è stata inoltre costantemente aggiornata in relazione all'evolversi dell'azione amministrativa e con una particolare attenzione alle dinamiche dell'attività di natura progettuale. A questo proposito nel secondo semestre del 2016 sono state aggiornate le classificazioni adeguandole alle nuove linee programmatiche di mandato 2016-2021.

3. Rilevazione di costi e proventi e misurazione di efficacia, efficienza ed economicità

Il Comune di Bologna inizia a sperimentare già dai primi anni '90 una contabilità dei costi che consente di definire il costo dei servizi basandosi sulla rielaborazione dei dati di consuntivo della contabilità finanziaria in cui il costo pieno rilevato per ogni struttura organizzativa è completato da indicatori di performance, utilizzati anche per la rendicontazione sociale. Il documento viene dal 1998 pubblicato su internet con la prospettiva che ne sia fatta una duplice lettura: interna, al fine di governare con ulteriori basi conoscitive i processi decisionali, ed esterna, per dotare i titolari delle funzioni di indirizzo e controllo di una batteria di dati organizzati secondo logiche di rigore e trasparenza.

La successiva introduzione della contabilità economico patrimoniale nel 2002 conduce ad una valorizzazione della contabilità analitica che passa da costi basati sull'impegnato finanziario a costi calcolati in base al principio della competenza economica considerando le risorse effettivamente consumate nell'esercizio.

Il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi prevede, all'art. 2, di affiancare alla contabilità finanziaria, ai fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale. Nell'ambito di tale sistema integrato, la contabilità economico-patrimoniale affianca la contabilità finanziaria, per rilevare i costi/oneri e i ricavi/proventi derivanti dalle transazioni poste in essere al fine di:

- predisporre il conto economico per rappresentare le “utilità economiche” acquisite ed impiegate nel corso dell’esercizio, anche se non direttamente misurate dai relativi movimenti finanziari, e per alimentare il processo di programmazione;
- consentire la predisposizione dello Stato Patrimoniale (e rilevare, in particolare, le variazioni del patrimonio dell’ente che costituiscono un indicatore dei risultati della gestione);
- permettere l’elaborazione del bilancio consolidato di ciascuna amministrazione pubblica con i propri enti e organismi strumentali, aziende e società;
- predisporre la base informativa necessaria per la determinazione analitica dei costi;
- consentire la verifica nel corso dell’esercizio della situazione patrimoniale ed economica dell’ente e del processo di provvista e di impiego delle risorse;
- conseguire le altre finalità previste dalla legge e, in particolare, consentire ai vari portatori d’interesse di acquisire ulteriori informazioni concernenti la gestione delle singole amministrazioni pubbliche.

I principi e le caratteristiche su cui si basa attualmente la contabilità analitica del Comune di Bologna sono:

- **principio della destinazione del costo:** i costi vengono imputati durante l’esercizio ad oggetti elementari quali centri di costo e ordini interni che sono destinatari o consumatori del costo, gerarchicamente organizzati a loro volta in una struttura che ripropone l’organizzazione dell’Ente;
- **Piano delle voci di costo:** dal 2013 i costi vengono imputati attraverso conti che rappresentano la natura stessa del costo e aggregati secondo il nuovo Piano dei conti integrato utilizzato da tutti gli enti partecipanti alla sperimentazione (D.L. 23 giugno 2011, n. 118). Dal 2015 è entrata definitivamente a regime l’applicazione del nuovo piano dei conti integrato che consente una lettura incrociata della natura della spesa (piano dei conti finanziario) e dei costi (piano dei conti economico-patrimoniali).
- gli oggetti “finali” di costo sono rappresentati da **Attività**;
- la metodologia di calcolo utilizzata è il **full costing a base multipla**, che consente la ripartizione dei costi diretti e indiretti dagli oggetti elementari (Centri di costo e Ordini Interni) sulle Attività e individuando per tutte le strutture organizzative il costo pieno;
- Rilevazione di un sistema di **misure di attività**, prevalentemente di efficienza ed efficacia, che consentono di calcolare il costo unitario diretto e pieno laddove sia significativo. Le misure di attività dal 2013 sono incluse nei documenti di ciclo della performance sia a preventivo sia a consuntivo.

Il Consuntivo di contabilità analitica 2016 presenta in forma sintetica i principali risultati evidenziati dal percorso di rilevazione dei costi ispirato ad una logica di contabilità economico-patrimoniale, continuando lo sviluppo del sistema contabile integrato come previsto dall'articolo 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 che persegue la rilevazione unitaria dei fatti gestionali nei loro profili finanziario ed economico-patrimoniale.

Nella **sezione 1** vengono presentati i dati relativi alle risorse impiegate dal Comune, classificati in relazione alla diversa natura dei costi sostenuti nel periodo compreso fra gli anni 2011 e 2016, concentrando l'analisi sulle variazioni maggiormente significative intervenute tra il 2015 e il 2016.

La **sezione 2** ospita i dati relativi ai costi sostenuti nel 2016, riportando per ogni articolazione organizzativa (Dipartimenti/Aree/Quartieri) i costi sostenuti suddivisi per natura con la distinzione tra costi ordinari e costi straordinari, rendendo possibile la valutazione della quantità e della natura di costo delle risorse assegnate alle diverse strutture organizzative.

La **sezione 3** rappresenta la sintesi del processo di gestione volto alla determinazione della contabilità dei costi e l'allineamento con i risultati della performance raggiunti dall'ente. Tutte le linee di attività (che afferiscono a servizi e progetti previsti dagli strumenti di programmazione) sono raggruppate in dieci campi di intervento per garantirne la confrontabilità nel tempo e una lettura più immediata rivolta al pubblico più ampio. Per ogni linea di attività sono forniti i costi pieni per il periodo 2014-2016 e le relative misure di attività. Questa rappresentazione consente di cogliere pienamente tutti i servizi e le attività svolte dal Comune di Bologna nei vari ambiti di intervento prescindendo dalla struttura organizzativa che li eroga.

Infine nella **sezione 4** vengono presentati i dati relativi alle risorse 2014-2016 impiegate nei Quartieri. Si tratta di una lettura territoriale di alcuni servizi già rappresentati nella sezione 3, riprendendo, all'interno di ciascuna struttura organizzativa, l'articolazione per gruppi di centri di costo e linee di attività; i dati contabili sono integrati dai valori registrati nel periodo 2014-2016 dei principali indicatori di attività.

4. Acquisti di beni e servizi anno 2016

Il Comune di Bologna aderisce da tempo agli strumenti di acquisto di beni e servizi predisposti dalle centrali di committenza CONSIP e Intercent-ER proseguendo nel percorso di razionalizzazione delle procedure.

Nell'ambito dell'applicazione delle disposizioni della Legge 191/2004, l'Area Programmazione, Controlli e Statistica, opera una prima verifica della classificazione dei documenti estratti dai sistemi gestionali in uso all'ente, per poi demandare ai Dipartimenti, Aree, Settori e Quartieri un ulteriore controllo delle elaborazioni finali. In esito a tale procedura si predispongono l'allegata tavola riassuntiva che per ogni struttura organizzativa sintetizza gli importi totali di acquisti di beni e servizi acquisiti attraverso le due centrali di committenza e nel caso di mancata adesione agli strumenti centralizzati fornisce una ulteriore classificazione che spiega il mancato ricorso a tali modalità di acquisto:

- Convenzione Consip attiva non comparabile;
- Convenzione Consip attiva comparabile motivatamente non utilizzata;
- Altro, comprendendo in questa tipologia il "dare" o "fare" non fungibili e/o di natura tale da poter essere richiesto solo ad un soggetto fornitore determinato.

La tabella allegata evidenzia un importo totale di impegni/affidamenti e liquidazioni relativi all'anno 2016 di 246,2 milioni di euro, di cui 16,9 milioni rappresentati da liquidazioni e 229,3 milioni rappresentati da impegni/affidamenti.

Rispetto al totale di 246,2 milioni di euro si rileva che la quota relativa alle convenzioni Consip e Intercent-ER Emilia-Romagna ha interessato complessivamente 15,1 milioni di euro, pari al 6,1% del totale degli acquisti di beni e servizi. Per quanto riguarda in particolare l'adesione a Intercent-ER, nel 2016 si registra un totale di 11,9 milioni di euro pari al 4,9% del totale, mentre il ricorso a convenzioni Consip è stato di 3,2 milioni di euro pari allo 1,3% del totale degli acquisti effettuati.

Il mancato ricorso alle convenzioni Consip è in prevalenza stato motivato dai responsabili dei Dipartimenti/Aree/Settori/Quartieri con l'assenza di una convenzione attiva relativa ai beni e servizi acquistati (117,2 milioni di euro) o con l'impossibilità di ricorrere a convenzioni Consip nel caso di acquisto di beni e servizi in cui il "dare" o il "fare" oggetto della prestazione non è fungibile ed è di natura tale da poter essere richiesto solo ad un soggetto o fornitore determinato (113,5 milioni di euro).

Si rileva inoltre che gli importi negativi presenti nella rilevazione riflettono gli atti relativi alla diminuzione di impegno rispetto ad affidamenti effettuati negli anni precedenti.