



Referto del controllo di gestione 2018

Sommario

Il processo di programmazione e controllo.....	pag. 1
Rilevazione dei costi e misurazione di efficacia, efficienza ed economicità.....	pag. 3
Acquisti di beni e servizi anno 2018.....	pag. 6

Allegato 1 Consuntivo di Contabilità analitica 2018

Allegato 2 Riepilogo dell'utilizzo delle centrali di committenza per l'acquisto di beni e servizi da parte di tutti i Dipartimenti, Aree, Settori, Quartieri

Il processo di programmazione e controllo

Il referto del controllo di gestione, corredato dal consuntivo di contabilità analitica e dall'utilizzo delle centrali di committenza, 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 (DUP)**, 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 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 2018-2020 è articolato nelle due sezioni previste dalla normativa, ossia la Sezione strategica che ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del mandato amministrativo e la Sezione operativa, il cui arco temporale coincide con quello del Bilancio di previsione e comprende due appendici: Schede relative ai servizi e ai progetti e Programmi obiettivo approvati dai singoli Quartieri per il triennio 2018-2020.

La pianificazione operativa è rappresentata dal **Bilancio di previsione**, a cui seguono, da parte della Giunta Comunale, l'approvazione del **Piano esecutivo di gestione** e del **Piano dettagliato degli obiettivi- Piano della performance**, unificati organicamente.

L'insieme suddetto dei documenti di bilancio relativi al triennio 2018-2020 è stato approvato il 21/12/2017.

Durante l'anno viene svolto con continuità il monitoraggio della gestione, anche attraverso preconsuntivi, che trova momenti formali nella predisposizione dell'atto di salvaguardia degli equilibri (art. 193 Testo unico degli Enti locali) e approvazione di assestamento generale al bilancio di previsione (art. 175 c. 8 Testo unico degli Enti locali) approvato dal Consiglio comunale il 9 luglio 2018. A questo si aggiunge lo 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).

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 16/4/2019), il **Rendiconto del Piano esecutivo di gestione** e la

Relazione sulla performance, corredata di allegati che dettagliano le attività svolte per il raggiungimento degli obiettivi prefissati (entrambe approvati dalla Giunta Comunale in data 16/4/2019).

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".

Rilevazione dei costi e misurazione di efficacia, efficienza ed economicità

Il Comune di Bologna iniziò a sperimentare già dai primi anni '90 una contabilità dei costi che consentisse 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 era completato da misure di quantità.

L'introduzione del sistema contabile SAP nel 2002 permise una valorizzazione della contabilità analitica 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, all'art. 2 prevede di affiancare alla contabilità finanziaria, a 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.

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

- **natura del costo:** viene utilizzata la parte del Piano dei Conti Integrato che dettaglia i componenti negativi evidenziati nel Conto Economico;

- **attribuzione del costo diretto:** i costi vengono registrati e/o rettificati con scritture di assestamento a chiusura di esercizio sugli oggetti elementari centri di costo e ordini interni che rappresentano gli “oggetti consumatori” del costo, gerarchicamente organizzati a loro volta in una struttura che ripropone l’organizzazione dell’Ente;
- **determinazione del costo pieno:** gli oggetti valorizzati a costo pieno sono ordini interni denominati **Attività finali**, esse rappresentano i servizi erogati, i progetti seguiti e tutte le attività principali svolte dall’intera struttura organizzativa dell’Ente. La metodologia di calcolo utilizzata è il full costing a base multipla: per ogni unità organizzativa (Dipartimenti/Aree/Settori/Quartieri) vengono individuati gli oggetti elementari che rappresentano le attività di staff rispetto alle Attività finali e i loro costi vengono ripartiti come costo “indiretto” sull’Attività finali, ottenendo così un **costo pieno per unità organizzativa**;
- **affiancamento del costo a un sistema di misure di attività** che consente di calcolare il costo pieno unitario laddove sia significativo;
- **principio di “cautela” nella lettura in serie storica dei costi pieni:** la metodologia di calcolo sopradescritta comporta alcune discontinuità che condizionano la comparabilità dei dati in serie storica, più precisamente i fattori che incidono maggiormente sono:
 - le modifiche organizzative che intervengono nel triennio considerato che comportano variazioni delle competenze attribuite ai diversi Dipartimenti/Aree/Settori/Quartieri;
 - le modifiche apportate ai criteri di ripartizione dei costi indiretti, funzionali ad una sempre più puntuale individuazione dei costi pieni riferiti alle diverse linee di attività.
- **principio di “cautela” nella lettura dei costi pieni relativi ai servizi erogati, ai progetti seguiti e a tutte le altre attività svolte tramite le Istituzioni:** essi possono risultare sottostimati in quanto non comprendono i costi finanziati con le entrate proprie delle singole Istituzioni. Questa sottostima risulta particolarmente accentuata negli interventi in campo culturale quasi interamente erogati da l’Istituzione Bologna Musei e l’Istituzione Biblioteche.

Il Consuntivo di Contabilità analitica 2018 presenta in forma sintetica i principali risultati evidenziati dal percorso di rilevazione dei costi ispirato ad una logica di contabilità economico-patrimoniale. A questo riguardo è importante chiarire che i risultati evidenziati in questo volume sono solo una diversa modalità di lettura dei costi già esposti nel “Prospetto dei costi per missione” (pag.258-259 del Rendiconto 2018 e Allegato 4 della Relazione sulla performance 2018); rilettura che però offre un’importante occasione di approfondimento del processo di allocazione delle risorse fra i diversi interventi sviluppati dall’Amministrazione in coerenza con gli indirizzi di programmazione strategica ed operativa.

Nella **sezione 1** vengono presentati i dati relativi alle risorse impiegate dal Comune, classificati in relazione alla diversa natura dei costi sostenuti nel triennio 2016-2018, concentrando l'analisi sulle variazioni maggiormente significative intervenute tra il 2017 e il 2018.

La **sezione 2** ospita i dati relativi ai costi sostenuti nel 2018, riportando per ogni articolazione organizzativa (Dipartimenti/Aree/Quartieri) i costi sostenuti suddivisi per natura con la distinzione tra componenti negativi della gestione e altri costi, rendendo possibile la valutazione della quantità e della natura di costo delle risorse assegnate alle diverse articolazioni organizzative. I costi 2018 sono stati riclassificati secondo l'ultima struttura organizzativa approvata dalla Giunta il 27/2/2019.

La **sezione 3** rappresenta la risultanza del processo di allocazione dei costi sulle attività finali. Tutte le linee di attività 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 2016-2018 e le più significative misure di attività. Questa rappresentazione consente di cogliere tutti i servizi e le attività svolte dal Comune di Bologna nei vari ambiti di intervento prescindendo dalla struttura organizzativa che li eroga, ma tenendone comunque conto nella quota di costi indiretti che concorrono alla determinazione del costo pieno.

Infine per alcuni servizi a domanda individuale (nidi d'infanzia, refezione scolastica, trasporto collettivo e altri servizi integrativi scolastici) viene calcolato un tasso di copertura effettivo confrontando i "ricavi diretti" (prevalentemente proventi da utenza) con il costo pieno di ciascun servizio.

Nell'ultima **sezione (4)** vengono presentati i dati relativi alle risorse 2016-2018 impiegate nei Quartieri. Si tratta di una lettura territoriale di alcuni servizi già rappresentati nella sezione 3, riprendendo, all'interno di ciascun Quartiere, l'articolazione per gruppi di centri di costo e linee di attività. Si ribadisce, specialmente per questa sezione, il principio di "cautela" nella lettura in serie storica dei costi pieni in quanto i Quartieri, nel triennio considerato, hanno subito modifiche organizzative e di conseguenza anche alcune importanti modifiche ai criteri di ripartizione dei costi indiretti.

Acquisti di beni e servizi anno 2018

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 di acquisto.

Nell'ambito dell'applicazione delle disposizioni della Legge 191/2004, l'Area Risorse finanziarie opera una prima ricognizione sulla classificazione delle determinazioni dirigenziali esecutive dall'1/1 al 31/12 di ogni anno relative ad affidamenti e impegni che riporta l'importo di ogni contratto. Gli atti di liquidazioni sono considerati solamente qualora la determina di impegno non sia stata classificata. Metodologicamente si precisa che tutti gli atti sono estratti dai sistemi gestionali in uso all'ente, per poi demandare ai Dipartimenti, Aree, Settori e Quartieri un ulteriore controllo delle elaborazioni finali relativamente a:

1. verifica della correttezza degli importi corrispondenti ai singoli atti;
2. verifica della presenza di eventuali doppie classificazioni relative allo stesso acquisto, in particolare nel caso in cui l'affidamento sia stato fatto da un Settore diverso da quello che liquida e che pertanto ha già provveduto alla classificazione in sede di affidamento o di impegno;
3. verifica della correttezza della motivazione;
4. verifica della completezza degli atti classificati.

In esito a tale procedura si predispongono una tavola riassuntiva che, per ogni struttura organizzativa, sintetizza gli importi totali degli atti di acquisti di beni e servizi acquisiti classificati dai settori attraverso l'adesione alle convenzioni delle due centrali di committenza. Nel caso di mancata adesione alle convenzioni è presente una ulteriore classificazione per spiegarne il mancato ricorso. Le motivazioni riportate sono le seguenti:

- Convenzione inesistente;
- Convenzione attiva non comparabile;
- Convenzione 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.

L'allegato 2 “Riepilogo dell'utilizzo delle centrali di committenza per l'acquisto di beni e servizi da parte di tutti i Dipartimenti, Aree, Settori, Quartieri” evidenzia un importo totale di impegni/affidamenti e liquidazioni relativi all'anno 2018 di 436,1 milioni di euro, di cui 429,3 milioni rappresentati da impegni/affidamenti e 6,8 milioni rappresentati da liquidazioni.

Rispetto al totale rilevato di 436,1 milioni di euro si evidenzia che la quota relativa all'adesione alle convenzioni Consip e Intercent-ER Emilia-Romagna ha interessato complessivamente 46 milioni di euro, pari al 10,6% del totale degli atti di acquisto di beni e servizi. Per quanto riguarda in particolare l'adesione a Intercent-ER, nel 2018 si registra un totale di 40,1 milioni di euro pari al 9,2% del totale, mentre il ricorso a Consip è stato di 5,9 milioni di euro pari allo 1,4% del totale degli acquisti effettuati.

Il mancato ricorso alle convenzioni 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 (98,5 milioni di euro) o con l'impossibilità di ricorrere a convenzioni 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 (291,4 milioni di euro); per questi ultimi occorre precisare che nel 2018 sono presenti atti di impegno per la gestione della sede servizi unificati del Comune di Bologna per 194,8 milioni fino al 2035.

E' inoltre da rilevare che gli acquisti tramite Mepa sono contabilizzati nelle colonne relative al mancato ricorso alle convenzioni a causa della rigidità del sistema di classificazione attualmente in uso ed ammontano nel 2018 a 3,6 milioni.