



EMILIA
ROMAGNA
anci



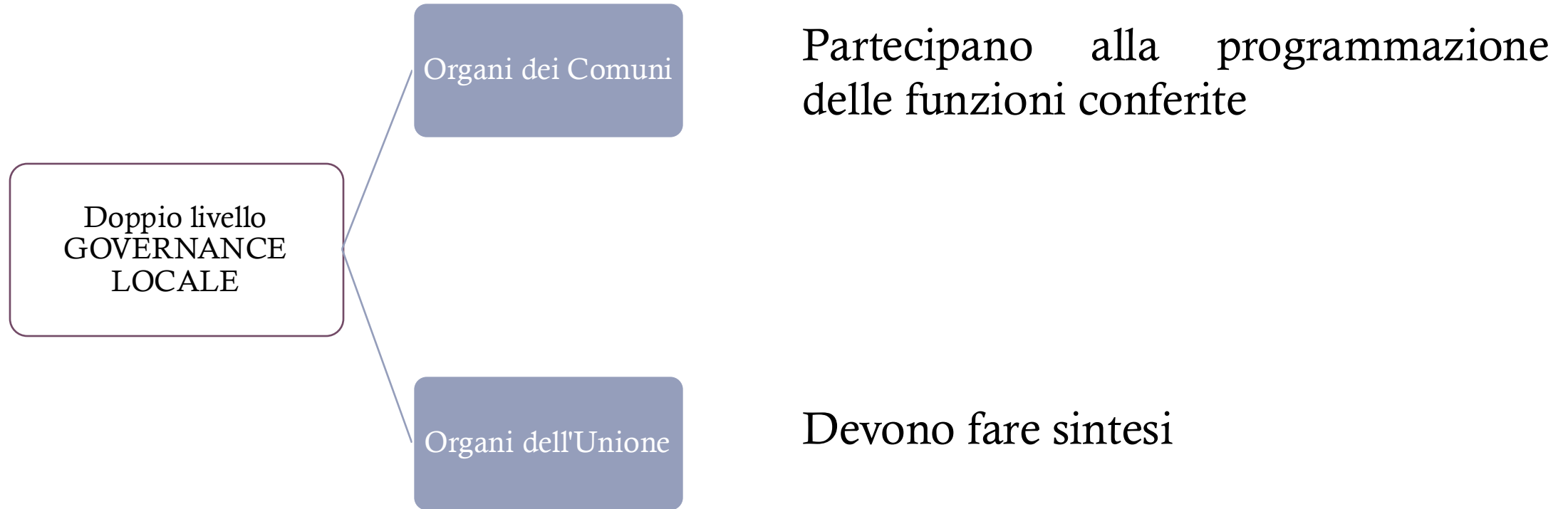
IL CONTROLLO DI GESTIONE NELLE UNIONI DI COMUNI: MODELLI OPERATIVI **L'ESPERIENZA DELL'UNIONE DEI COMUNI DELLA BASSA ROMAGNA**

Marco Mordenti - Michele Olivieri - Mara Dellasantina

WEBINAR
12 SETTEMBRE 2025

IL NODO DELLA GOVERNANCE A DUE LIVELLI

L'Unione è «una proiezione dei Comuni che la costituiscono»
(cfr. sentenza n. 33/2019 Corte Costituzionale)



IL NODO DELLA GOVERNANCE A DUE LIVELLI

L'Unione è **una struttura complessa**, chiamata ad assumere una duplice funzione in base a regole condivise e prassi collaborative fra i Comuni.

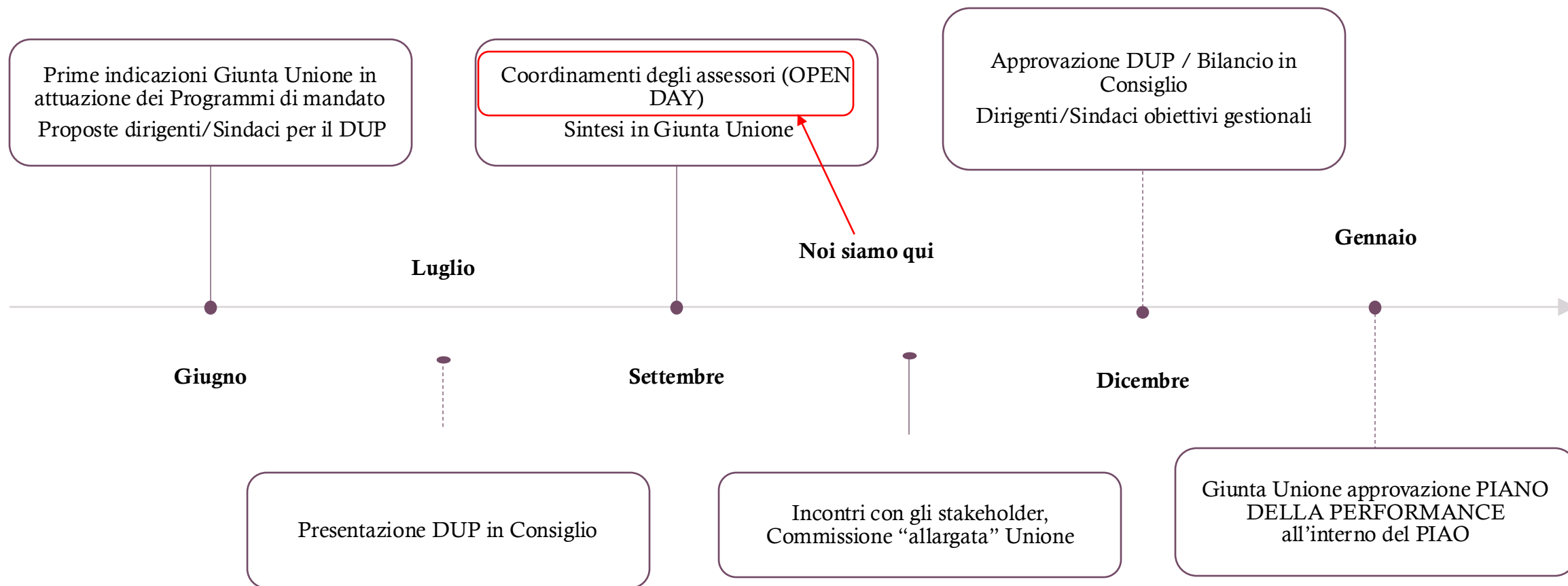
VALORIZZARE I COMUNI

L'Unione è **un ente di secondo livello**: pertanto, deve *valorizzare* i diversi punti di vista presenti nelle singole comunità locali, come richiesto dalla Corte costituzionale.

FARE SINTESI

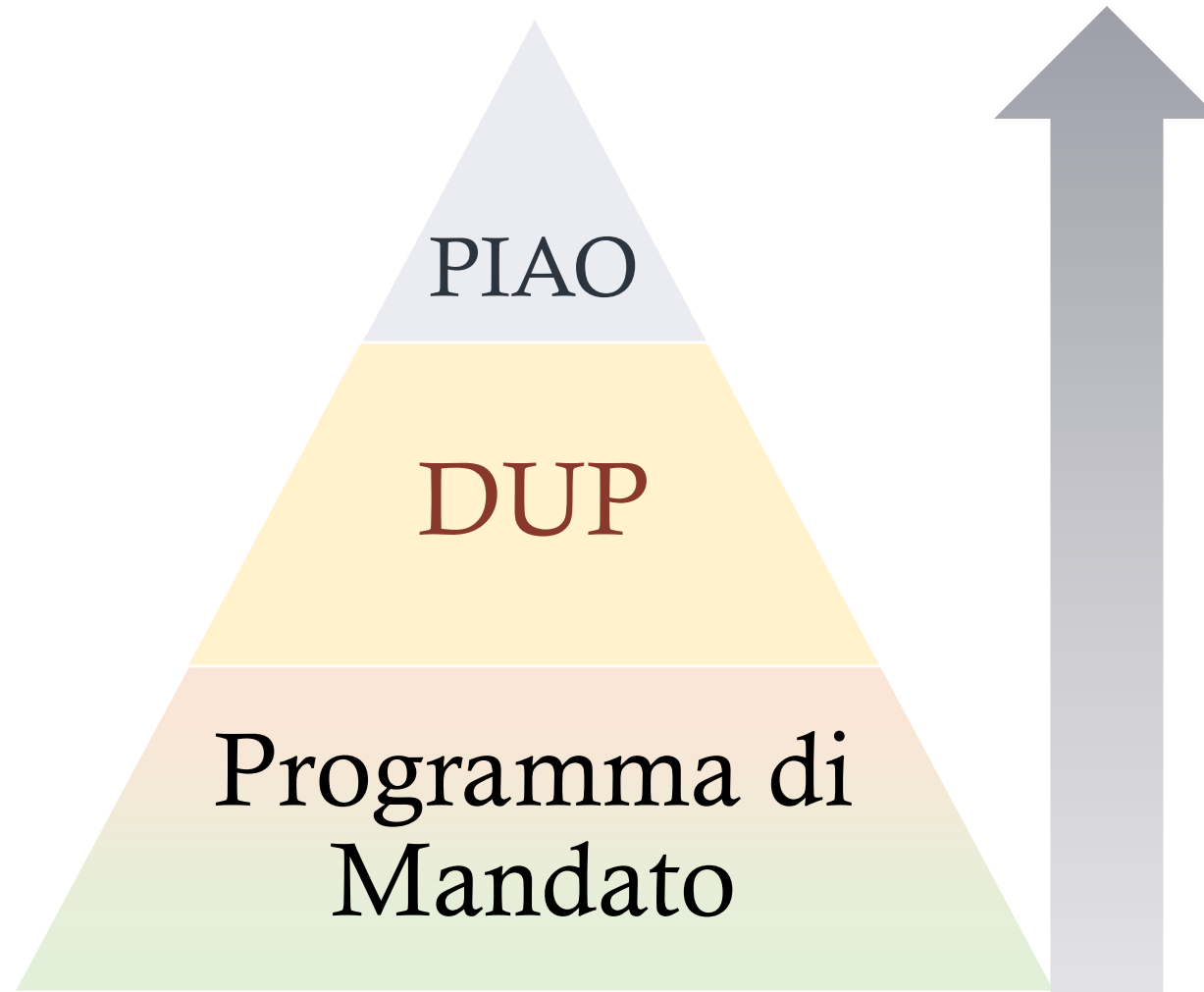
Al tempo stesso l'Unione deve *fare sintesi* del contributo dato da oltre **150 persone** (conteggiando amministratori e tecnici responsabili di tutti gli enti di primo livello).

LA FASE DI PROGRAMMAZIONE



L'ALBERO DELLA PROGRAMMAZIONE

DAGLI OBIETTIVI DI MANDATO AL DUP AL PIAO



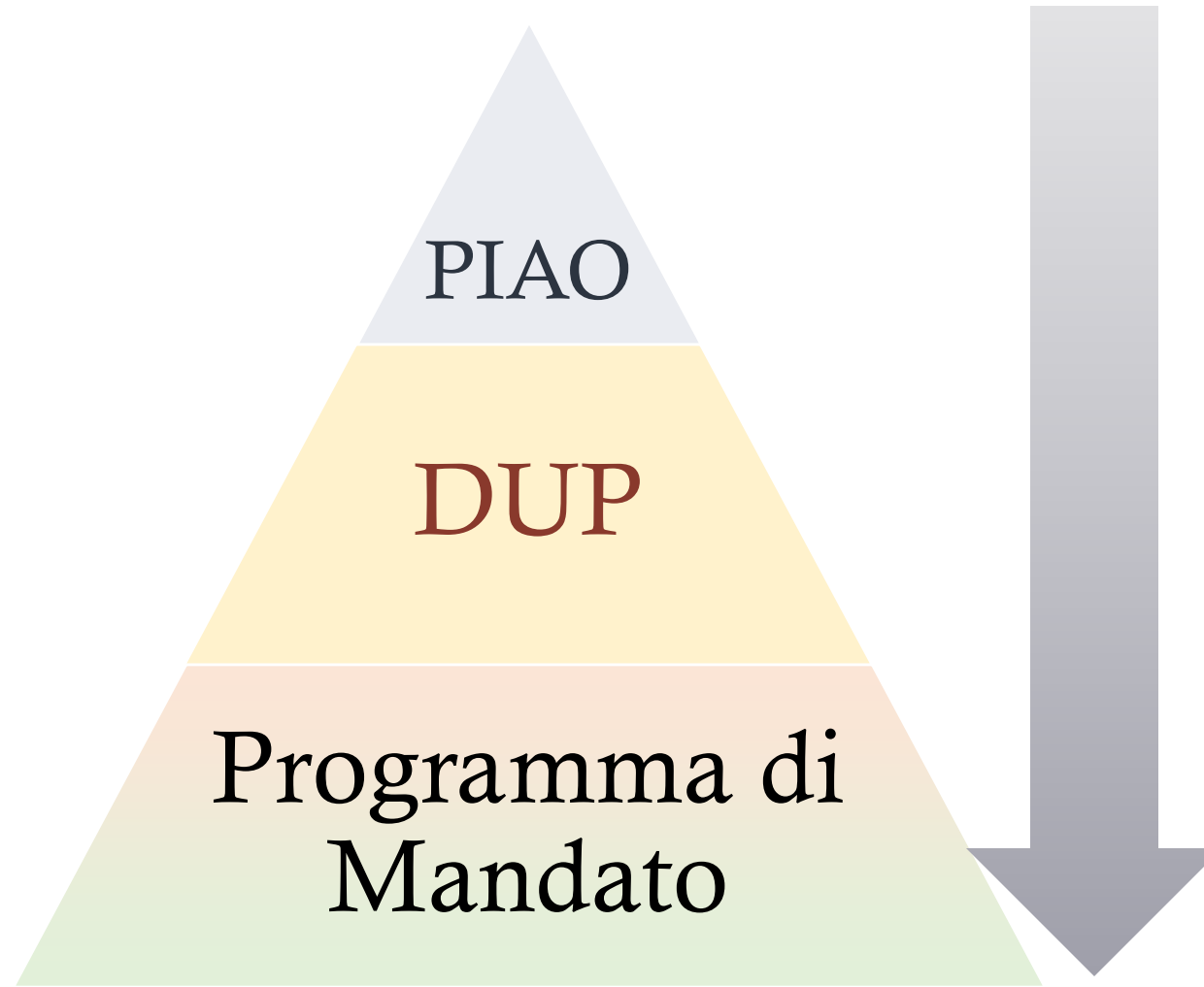
Il **Piano Integrato di Attività e Organizzazione** è il documento di governance che accorpa in un solo documento strumenti gestionali prima separati, tra cui il Piano della Performance, per assicurare coerenza tra obiettivi strategici, organizzazione e risorse umane. Nel PIAO sono dettagliati gli **obiettivi di performance** annuali assegnati direttamente alle strutture, in attuazione di ogni obiettivo di DUP, ed i relativi **indicatori**.

Il **Documento Unico di Programmazione** è lo strumento cardine della programmazione strategica e operativa degli enti locali, che traduce il programma di mandato in scelte concrete e misurabili. E' composto da una Sezione Strategica (SeS) con orizzonte quinquennale, che definisce gli **indirizzi strategici**, e da una Sezione Operativa (SeO) ad orizzonte triennale, che dettaglia **obiettivi operativi e risorse**.

Il **Programma di Mandato** è il documento politico-strategico redatto all'inizio del mandato che esprime la **visione e gli obiettivi generali** dell'amministrazione eletta con riferimento all'intero mandato. Costituisce la base ispiratrice della programmazione dell'ente, orientando tutta la successiva pianificazione.

L'ALBERO DEI CONTROLLI

DAL REPORT DEL PIAO AL DUP AL MANDATO

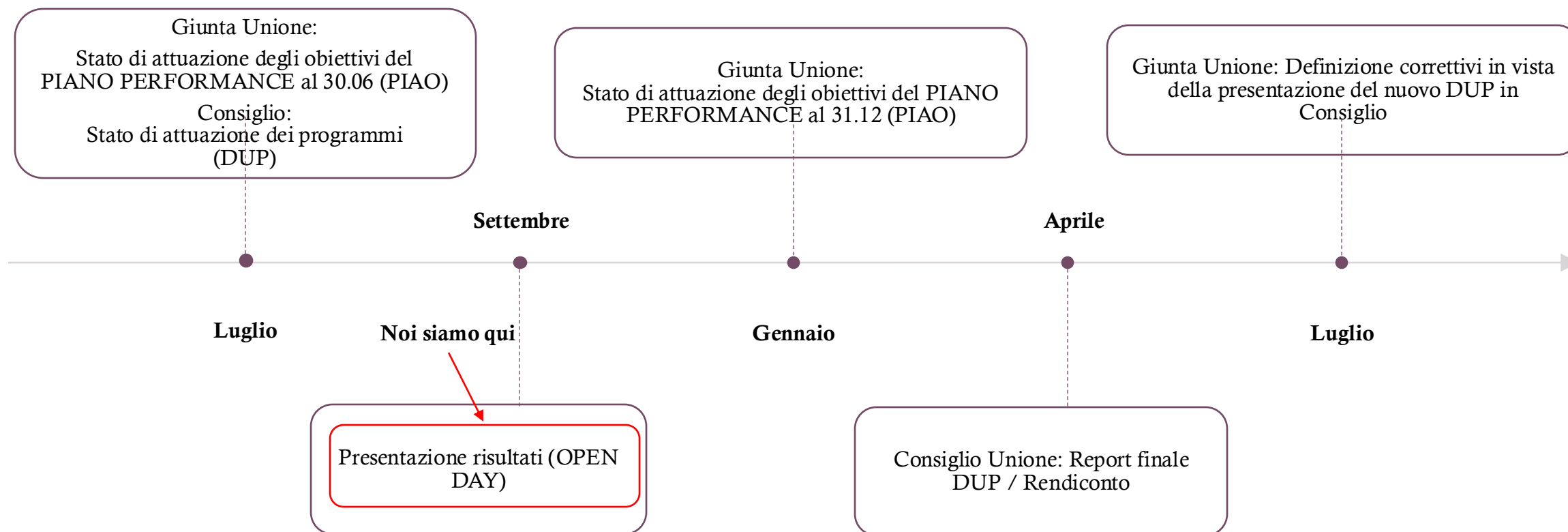


Il **Piano Integrato di Attività e Organizzazione** è il documento di governance che accorpa in un solo documento strumenti gestionali prima separati, tra cui il Piano della Performance, per assicurare coerenza tra obiettivi strategici, organizzazione e risorse umane. Nel PIAO sono dettagliati gli **obiettivi di performance** annuali assegnati direttamente alle strutture, in attuazione di ogni obiettivo di DUP, ed i relativi **indicatori**.

Il **Documento Unico di Programmazione** è lo strumento cardine della programmazione strategica e operativa degli enti locali, che traduce il programma di mandato in scelte concrete e misurabili. E' composto da una Sezione Strategica (SeS) con orizzonte quinquennale, che definisce gli **indirizzi strategici**, e da una Sezione Operativa (SeO) ad orizzonte triennale, che dettaglia **obiettivi operativi e risorse**.

Il **Programma di Mandato** è il documento politico-strategico redatto all'inizio del mandato che esprime **la visione e gli obiettivi generali** dell'amministrazione eletta con riferimento all'intero mandato. Costituisce la base ispiratrice della programmazione dell'ente, orientando tutta la successiva pianificazione.

LA FASE DI CONTROLLO



PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO IN UNIONE

Rappresenta dunque uno strumento essenziale in chiave di armonizzazione della governance a due livelli:

Coordina il processo di programmazione e controllo nell'Unione e nei Comuni, a supporto degli organi politici e gestionali degli enti.

Favorisce la massima coesione possibile, aumentando la motivazione verso la prassi collaborativa e riducendo gli effetti dei contrasti ideologici o territoriali fisiologicamente presenti all'interno dell'Unione.

Oggettivizza le analisi sui servizi dell'Unione e dei Comuni e le comparazioni con altri periodi/altri enti, a beneficio di amministratori, cittadini e stakeholder.

Orienta le scelte future dell'ente associativo, suggerendo l'adozione degli opportuni correttivi alle scelte organizzative, al DUP e al PIAO.

PROGRAMMAZIONE CONDIVISA - "OPEN DAY"

Ciò premesso, nella giornata di condivisione programmata in data **11 settembre 2025** si svolgono *due fasi fondamentali* indicate nei diagrammi sopra riportati:

PARTE PRIMA/CONTROLLO. Il report degli obiettivi straordinari raggruppati per "LINEE DI MANDATO" (2024-2025), corredato da una PANORAMICA GENERALE sulle funzioni conferite in Unione:

in prima battuta, viene presentato il REPORT 2007-2024 prescritto dal PRT allo scopo di valutare i miglioramenti conseguiti grazie ai processi associativi rispetto alla fase pre-Unione;

PARTE SECONDA/PROGRAMMAZIONE. La costruzione condivisa degli obiettivi straordinari per gli anni successivi (DUP E PIAO 2026-2028).

L'obiettivo è quello di coinvolgere tutti gli attori, politici e tecnici, che compongono il *doppio livello di governance locale* descritto all'inizio, per le motivazioni suggerite dalla Corte costituzionale.

PROGRAMMAZIONE CONDIVISA - "OPEN DAY"

PARTE PRIMA: IL REPORT 2007-2024

(PRESENTAZIONE UNITARIA)

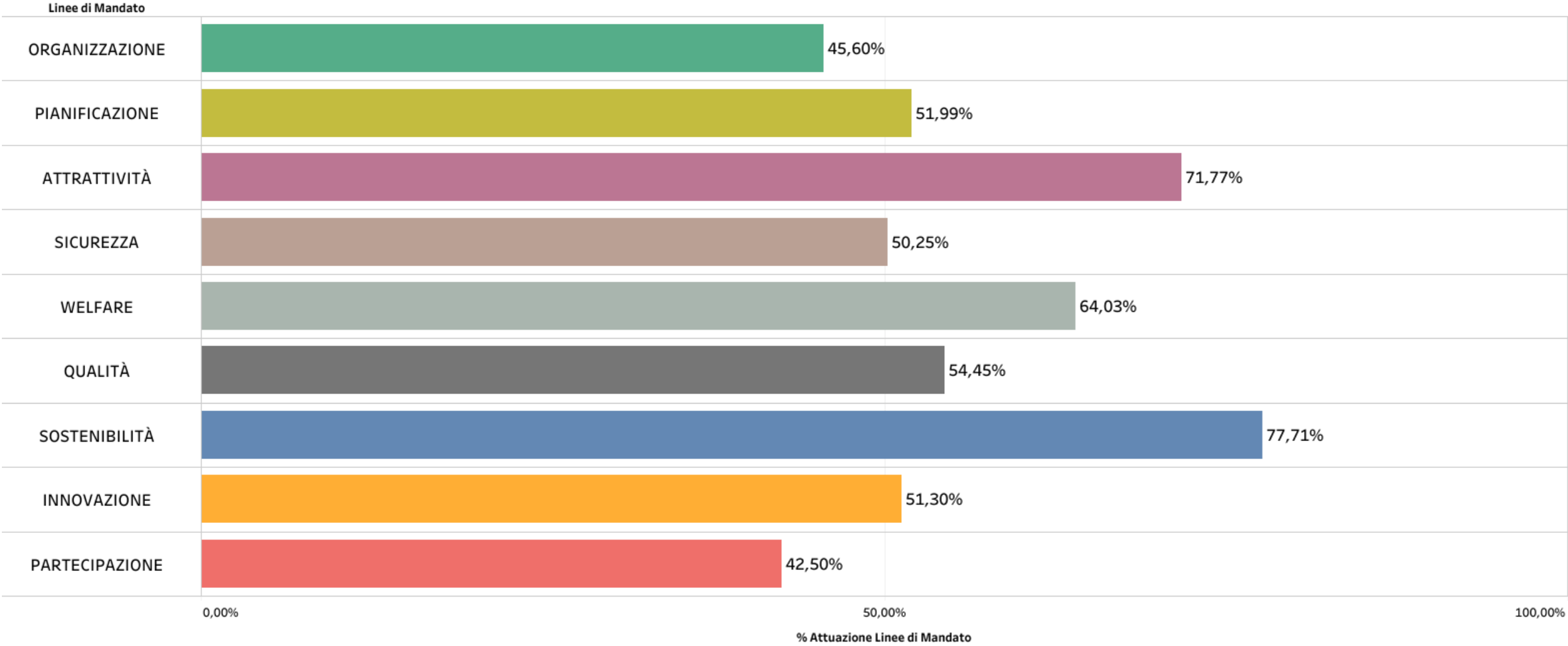
Relatori:

- il Controllo di Gestione,
- i Dirigenti competenti per materia,
- il Segretario/Direttore generale

Contenuti:

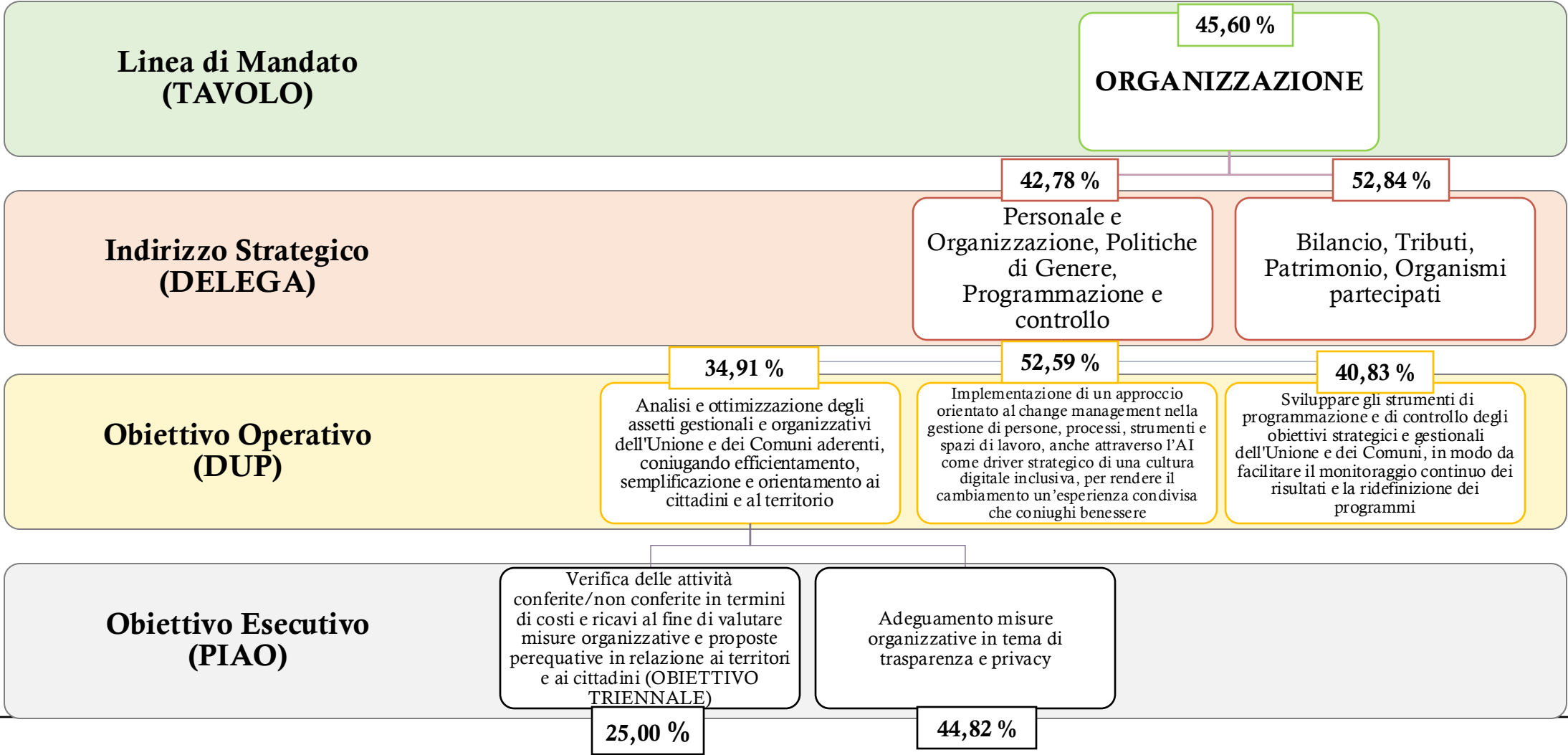
- Report obiettivi straordinari per linee di mandato 2024-2025
- Report generale 2007-2024 (indicatori di efficienza ed efficacia per funzioni PRT)
- Relazione conclusiva direttore generale (economicità complessiva)

REPORT OBIETTIVI PER LINEE DI MANDATO 2024-2025



REPORT OBIETTIVI PER LINEE DI MANDATO 2024-2025

UN ESEMPIO



REPORT GENERALE 2007-2024 - INTRODUZIONE METODOLOGICA

Il Settore Programmazione e Controllo dell'Unione ha coordinato la presente analisi, finalizzata a valorizzare **efficacia, efficienza ed economicità** delle funzioni conferite all'Unione dei Comuni.

Ciò è avvenuto su impulso della Regione Emilia-Romagna, che tramite il "Programma di Riordino Territoriale" ha predisposto un modello standard di verifica di tali funzioni, richiedendo un confronto con i dati dei singoli Comuni ante - Unione.

Un confronto particolarmente complesso per la nostra realtà, sia per la sua longevità (nel 2008, anno di costituzione dell'Unione, vigevano ancora sistemi contabili differenti) che per alcune peculiarità (la Bassa Romagna ha alle spalle una lunga storia di associazionismo, che anticipa alcuni degli effetti positivi dell'Unione già nella fase 2000-2008).

Per ogni funzione è riportata una scheda di efficienza e una scheda di efficacia, corredate dalle opportune annotazioni come previsto dal modello regionale (Allegato 6 – PRT).

Tali schede sono compilate:

- per singolo Comune, nella colonna 2007, dal momento che non esisteva l'Unione;
- per singolo Comune (se i dati sono disponibili) o per Unione, nella colonna 2024.

Il confronto avviene fra la somma dei dati comunali 2007 e il dato Unione 2024.

Vengono riportati inoltre alcuni indicatori relativi all'ultimo triennio, laddove opportuno.

REPORT GENERALE 2007-2024 - INTRODUZIONE METODOLOGICA

Per l'analisi di **efficienza**, dal punto di vista metodologico la procedura adottata è stata la seguente:

- Definizione del perimetro di confronto: spesa corrente, di competenza 2007 vs. 2024, depurata dagli interessi passivi;
- Reperimento dei valori a Certificato Consuntivo 2007 tramite la consultazione ed analisi puntuale dei Rendiconti e dei PEG dei singoli Comuni in formato cartaceo, al fine di suddividere la spesa nei centri di costo dell'epoca;
- Rivalutazione dell'impatto economico 2007: recupero degli adeguamenti contrattuali del personale dipendente e rivalutazione delle spese per beni e servizi all'inflazione, calcolata tramite l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati FOI;
- Associazione dei centri di costo 2007 ai corrispondenti 2024;
- Elaborazione di un rendiconto aggregato 2024 Unione – Comuni, suddiviso per centri di costo, in cui sono elisi i movimenti infragruppo e le partite di giro, al fine di valutare unicamente la spesa realmente sostenuta.
- Accorpamento dei centri di costo per ottenere i dati relativi alle funzioni corrispondenti.
- Calcolo della spesa per utente, considerando i destinatari della funzione o – dove non facilmente individuabili – gli abitanti del territorio.

L'analisi di **efficacia** mira a confrontare alcuni indicatori significativi dei risultati raggiunti dalle funzioni associate per gli anni 2007 e 2024, grazie all'esame puntuale:

- degli studi di fattibilità redatti in occasione dei conferimenti iniziali delle funzioni, all'interno dei quali viene illustrata la situazione pre-Unione;
- degli indicatori rilevati ogni anno dal Controllo di gestione, pubblicati anche sul Portale dell'Unione e sulla Carta d'identità delle Unioni redatta dalla Regione.

Vediamo un paio di esempi di report di efficienza/efficacia.

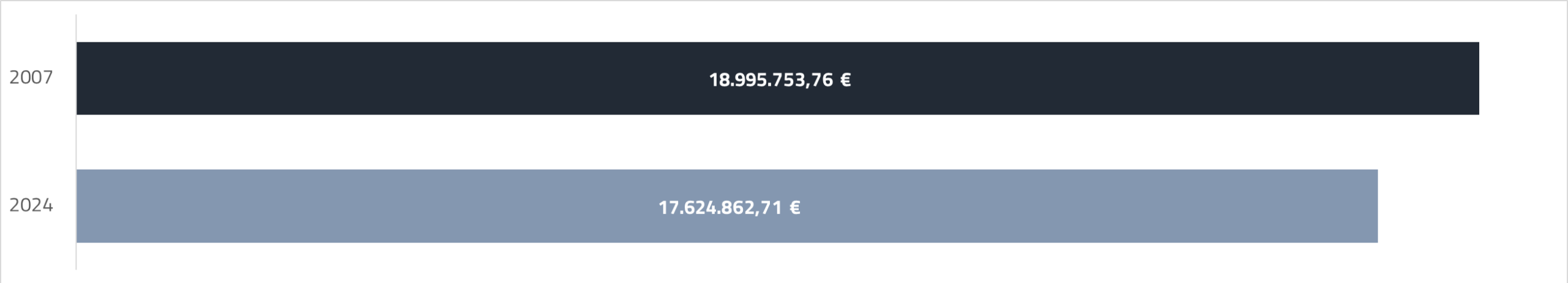
Il primo ha un costo della funzione in diminuzione dal 2007 al 2024; l'altro invece ha un costo della funzione in aumento, ma un costo per utente in diminuzione.

In entrambi i casi sono riportati numerosi indicatori di efficacia in netto miglioramento.



QUALITÀ– SERVIZI EDUCATIVI

SPESA COMPLESSIVA CONSOLIDATA DELLA FUNZIONE



COSTO MEDIO DELLA FUNZIONE PER RESIDENTI 0-14 *



COSTO MEDIO DELLA FUNZIONE PER ABITANTE





QUALITÀ – SERVIZI EDUCATIVI

Descrizione indicatore	2007	2024
Tasso di copertura dei servizi educativi 0-2	26,09 %	47,27 %
Tasso di copertura dei servizi educativi 3-5	90,81 %	93,21 %
Rete sportelli socio-educativi in ogni comune	NO	SI



INNOVAZIONE – AGENDA DIGITALE

SPESA COMPLESSIVA CONSOLIDATA DELLA FUNZIONE



COSTO MEDIO DELLA FUNZIONE PER POSTAZIONE INFORMATIZZATA*



COSTO MEDIO DELLA FUNZIONE PER ABITANTE



*n. Postazioni informatizzate pesate in base alle periferiche collegate



INNOVAZIONE – AGENDA DIGITALE

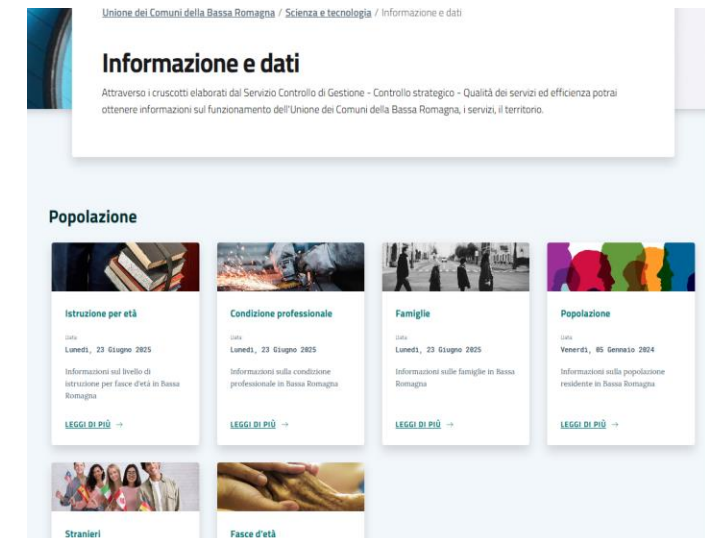
Descrizione indicatore	2007	2024
Fibra ottica in uso per i servizi interni ed esterni	3 km	100 km
% telefonia fissa VOIP	0 %	100 %
% postazioni gestite in rete	20 %	100 %
Numero aree interessate da applicativi ICT uniformi	0	25
Servizi on-line	0	1.560
Pagamenti on line	NO	SI

CONCLUSIONI: EFFICACIA + EFFICIENZA = ECONOMICITA'

In conclusione:

- **tutte le funzioni conferite sono da considerarsi EFFICACI** avendo registrato miglioramenti significativi negli indicatori rilevati dal Controllo di gestione, pubblicati sul Portale dell'Unione e sulla Carta d'identità delle Unioni (Regione);
- **9 funzioni su 12 sono anche EFFICIENTI** perché oggi hanno un costo per utente inferiore al 2007;
- costano di più solo il *controllo di gestione* (per poche migliaia di euro), la *polizia locale* (che però ha anche le entrate in aumento, come illustrato nella relativa scheda) e la *protezione civile* (per ovvie ragioni);
- a tale valutazione bisogna aggiungere gli **ulteriori risparmi** conseguiti nel periodo fra il 2000 e il 2007 grazie alla ASSOCIAZIONE INTERCOMUNALE.

Alla luce di tutto questo ho chiesto al Servizio finanziario che fine hanno fatto questi risparmi e la risposta è stata questa.



<https://www.labassaromagna.it/Argomenti/Scienza-e-tecnologia/Informazione-e-dati>

CONCLUSIONI: EFFICACIA + EFFICIENZA = ECONOMICITA'

Questa tabella predisposta dal Servizio finanziario ci mostra che **i saldi di parte corrente dei Comuni sono notevolmente migliorati dal 2007 al 2024...**

	2007	2024	2007 RIVALUTATO	MIGLIORAMENTO COMPLESSIVO (conseguito nel 2024)
ENTRATA	85.177.781,00 €	80.463.523,35 €	115.330.715,47 €	
SPESA	83.892.735,00 €	71.888.270,56 €	113.590.763,19 €	
DELTA	1.285.046,00 €	8.575.252,79 €	1.739.952,28 €	6.835.300,51 €

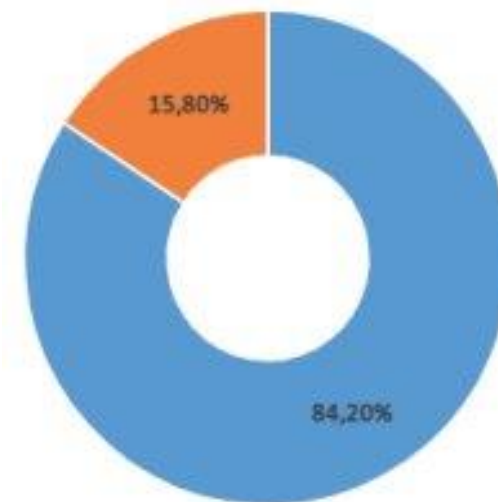
Con l'avvio dell'Unione sui bilanci dei Comuni grava solo il delta tra gli accertamenti e gli impegni, pertanto per confrontare i due periodi e valutare gli equilibri dei 9 bilanci comunali è stato necessario verificare come sono cambiati i saldi di parte corrente (entrata/spesa).

Nel 2014 si è passati dal D.Lgs 267/2000 al Dlgs 118/2011 che ha introdotto la nuova contabilità armonizzata –
Pertanto per confrontare i valori si è intervenuti eliminando nel 2024 le poste non presenti nel 2007 (FCDE – FPV).
Inoltre si sono stralciati i SALDI che si riferiscono alla TARI e all'emergenza alluvione

CONCLUSIONI: EFFICACIA + EFFICIENZA = ECONOMICITA'

Come si vede:

- i nove Comuni hanno migliorato progressivamente i rispettivi saldi fra entrata e spesa corrente fino a raggiungere nell'esercizio 2024 il delta complessivo (annuo) di **quasi 7 milioni di euro rispetto al 2007**.
- Beninteso, i Comuni hanno conseguito tale importante miglioramento grazie anche a maggiori entrate e ad alcuni tagli di spesa sui bilanci comunali, peraltro spesso ripristinati in fase di applicazione dell'avanzo.
- In sostanza, possiamo dire che il sistema complessivo Unione + Comuni ha prodotto il miglioramento degli equilibri di bilancio indicato in tabella.
- A ulteriore riprova si attesta la significativa **riduzione di spesa del personale aggregato Unione + Comuni** nel rispetto del limite di cui all'articolo 32, comma 5, del Testo unico: i dipendenti sono riusciti ad assicurare comunque tutti i servizi, nonostante la *spending review*.
- Il miglioramento in esame **potrà tendenzialmente ripetersi ogni anno**, fatti salvi eventi tali da modificare le dinamiche attuali.
- A fronte di tale prospettiva ci attendiamo tempi migliori per i nostri territori, anche i Comuni con i bilanci più deboli possono trovare il loro **equilibrio**.



Riduzione di spesa del personale aggregato Unione + Comuni (dal 2007 al 2024)

PROGRAMMAZIONE CONDIVISA - "OPEN DAY"

PARTE SECONDA: I PROGRAMMI 2026-2028

(ELABORAZIONE PER GRUPPI DI LAVORO)

Ad ogni tavolo siedono:

- il coordinatore politico, Sindaco con delega in Unione,
- i Dirigenti competenti per materia
- le EQ competenti per materia
- I facilitatori e i verbalizzanti

Gli strumenti a disposizione sono:

- Tabellone di riepilogo di tutti gli obiettivi di DUP – PIAO posizionato a muro consultabile da tutti
 - Scheda brainstorming con riportati gli obiettivi di DUP e le proposte di obiettivi di PIAO
 - Whiteboard (facilitatore e verbalizzante)
 - Post-it
 - Penne
-

PROGRAMMAZIONE CONDIVISA - "OPEN DAY"

9 TAVOLI, UNO PER OGNI LINEA DI MANDATO

ORGANIZZAZIONE



PIANIFICAZIONE



ATTRATTIVITÀ



SICUREZZA



WELFARE



QUALITÀ



SOSTENIBILITÀ



INNOVAZIONE

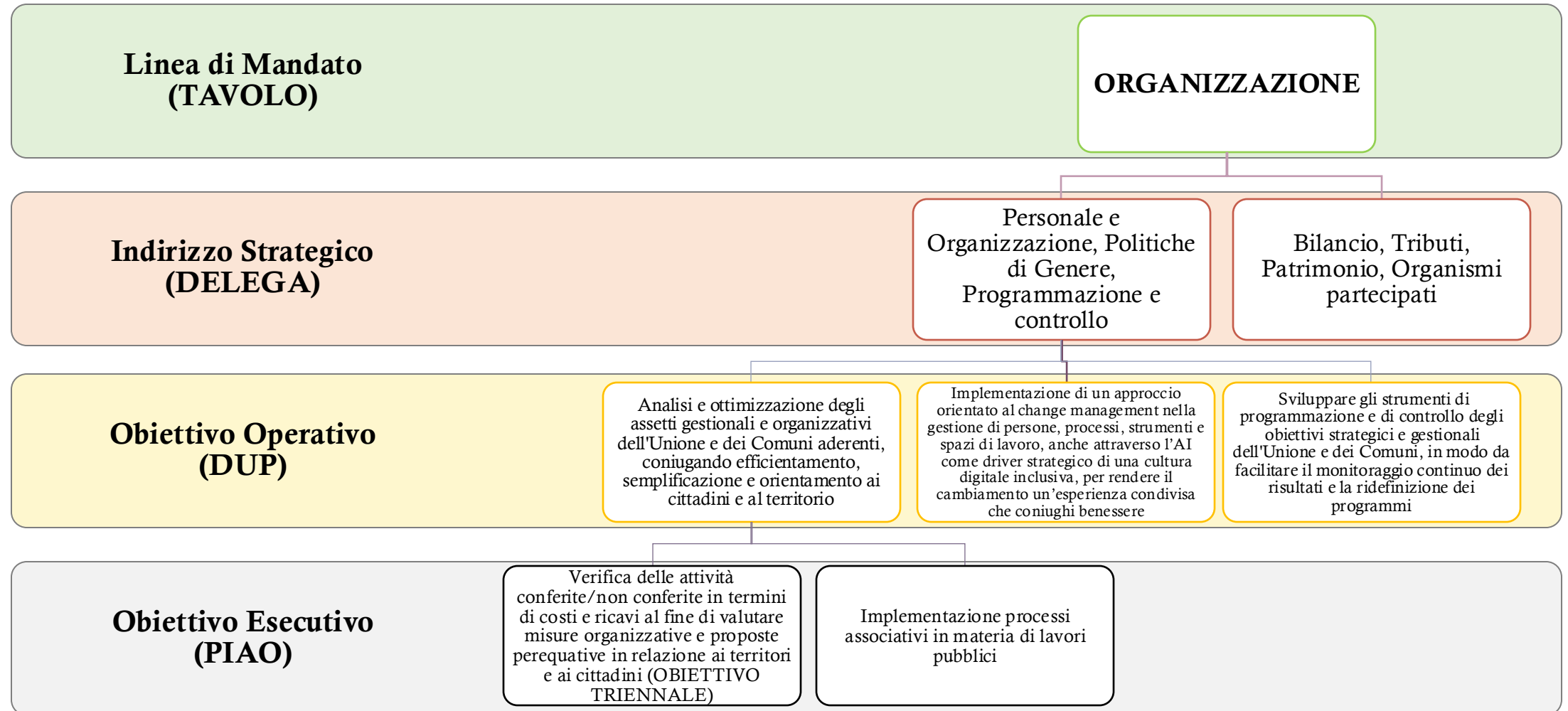


PARTECIPAZIONE



PROGRAMMAZIONE CONDIVISA - "OPEN DAY"

UN ESEMPIO



PROGRAMMAZIONE CONDIVISA - "OPEN DAY"

LE REGOLE

Il gruppo può elaborare proposte di affinamento dei titoli del DUP presentati in luglio in vista della presentazione definitiva di novembre

Non è opportuno introdurre nel DUP modifiche corpose, in quanto si tratta di obiettivi di lungo periodo ispirati al programma di mandato

Il gruppo propone, per ogni obiettivo di DUP, da 2 a 4 obiettivi di PIAO utilizzando come base la proposta già caricata a cura dai singoli Sindaci/Dirigenti

Con riferimento alle proposte per il PIAO, i dirigenti recepiscono il recepibile, spiegano educatamente ai tavoli perché alcune proposte non sono recepibili e sottopongono i casi dubbi alla Giunta dell'Unione che predispone in ottobre la versione finale

L'importante è che il gruppo produca idee in modo da contribuire alla definizione dei programmi

PROGRAMMAZIONE CONDIVISA - "OPEN DAY"

LE ATTIVITÀ

ORGANIZZAZIONE



PERSONALE, ORGANIZZAZIONE, POLITICHE DI GENERE, PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO

Elena Zannoni/Mordenti Marco

DUP

Analisi e ottimizzazione degli assetti gestionali e organizzativi dell'Unione e dei Comuni aderenti, coniugando efficientamento, semplificazione e orientamento ai cittadini e al territorio

PIAO

Verifica delle attività conferite/non conferite in termini di costi e ricavi al fine di valutare misure organizzative e proposte perequative in relazione ai territori e ai cittadini (TRASVERSALE COORD. MORDENTI)

Piano delle misure organizzative per il miglioramento delle funzioni tecniche coordinate su scala territoriale (TRASVERSALE COORD. MORDENTI)

Adeguamento misure organizzative in tema di trasparenza e privacy (TRASVERSALE COORD. MORDENTI)

Completamento percorso miglioramento gestione Consigli

PROGRAMMAZIONE CONDIVISA - "OPEN DAY"

LE ATTIVITÀ

IDEAZIONE

GRUPPO DI LAVORO:

Ognuno può **lanciare idee** o suggestioni riferite all'obiettivo di DUP specifico. Le idee possono essere riportate su post-it da appiccicare in corrispondenza dell'obiettivo di DUP.

FACILITATORE:

- **Agevola** l'interlocuzione;
- **Sintetizza** le proposte;
- **Raggruppa** "idee simili" in cluster, che potranno convogliare in un obiettivo di PIAO selezionato;
- **Riallinea** sistematicamente il gruppo con le attività verbalizzate;
- Al termine della fase, **fotografa** il tavolo di lavoro su cui sono posizionati i post-it.

VERBALIZZANTE:

Riporta i contenuti dei post-it nella prima sezione del whiteboard.

PROGRAMMAZIONE CONDIVISA - "OPEN DAY"

LE ATTIVITÀ

SELEZIONE

FACILITATORE:

Dopo aver raggruppato le idee riferite ai diversi obiettivi di DUP, **chiede di individuare obiettivi** o cluster di obiettivi che vengono ritenuti prioritari.

COORDINATORE:

In accordo con i partecipanti, **seleziona** da 2 a 4 idee, che poi vengono "riscritte" come obiettivi di PIAO, associate ad ogni obiettivo di DUP (*mette da parte i post-it o li evidenzia fra quelli già riportati nella scheda brainstorming*).

VERBALIZZANTE:

Riporta gli obiettivi selezionati nella seconda parte del whiteboard per consolidarli.

PROGRAMMAZIONE CONDIVISA - "OPEN DAY"

LE ATTIVITÀ

SELEZIONE

ORGANIZZAZIONE



**PERSONALE, ORGANIZZAZIONE, POLITICHE DI
GENERE, PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO**
Elena Zannoni/Mordenti Marco

DUP

Analisi e ottimizzazione degli
assetti gestionali e
organizzativi dell'Unione e dei
Comuni aderenti, coniugando
efficientamento,
semplificazione e
orientamento ai cittadini e al
territorio

PIAO



PROGRAMMAZIONE CONDIVISA - "OPEN DAY"

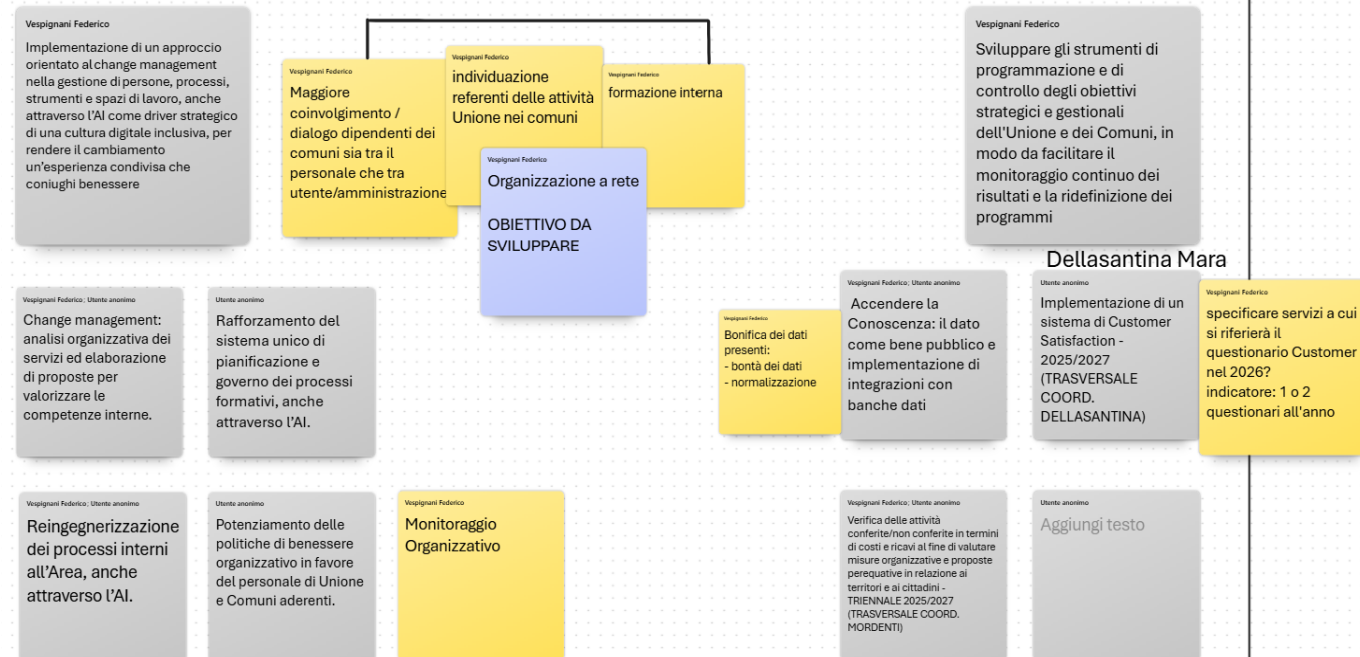
LE ATTIVITÀ

RESTITUZIONE

Il verbalizzante da' lettura degli obiettivi selezionati, che vengono trasmessi al controllo di gestione in vista della predisposizione della proposta finale di DUP e di PIAO per la Giunta e per i successivi passaggi.

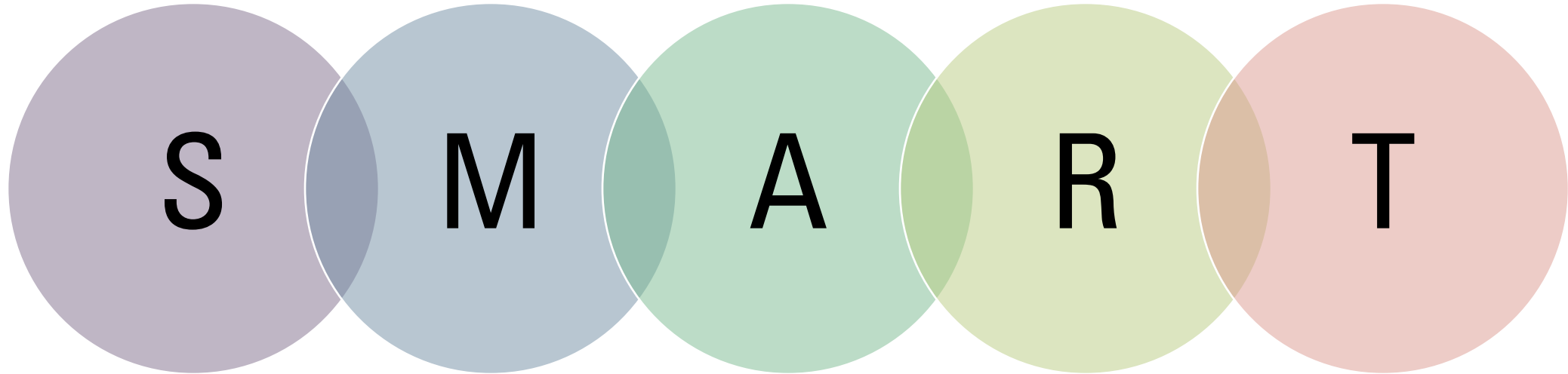
PERSONALE, ORGANIZZAZIONE, POLITICHE DI GENERE, PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO

Elena Zannoni/Francesca Cavallucci



PROGRAMMAZIONE CONDIVISA - "OPEN DAY"

GLI OBIETTIVI



SPECIFICO

- *Chi fa cosa, dove e quando?*

MISURABILE

- *Come si misureranno gli avanzamenti?*

ATTUABILE

- *È realisticamente raggiungibile con le risorse disponibili?*

RILEVANTE

- *È in linea con l'obiettivo generale di DUP ed è importante?*

TEMPORIZZABILE

- *C'è una scadenza chiara?*

PROGRAMMAZIONE CONDIVISA - "OPEN DAY"

In definitiva, i risultati di questa giornata sono stati i seguenti:

- Condivisione risultati e opportunità
- Conoscersi meglio (TEAM BUILDING)
- Condivisione dei problemi (e delle soluzioni)
- Condivisione aggiornamento del DUP
- Definizione proposta di PIAO
- Valorizzazione delle istanze politiche dei singoli Comuni
- Al tempo stesso, sintesi dei programmi
- In sostanza, i partecipanti sono maggiormente consapevoli del valore dell'Unione

