



Comune di Porto Torres

BILANCIO DI PREVISIONE

2011

Relazione

del Responsabile

dell'Area programmazione,

controllo, finanze e bilancio

gennaio 2011

PREMESSA

A fronte di un'evoluzione normativa che, a partire dal 1990, individua l'ente locale quale principale interfaccia per la rilevazione e la risoluzione delle necessità e dei bisogni socio-economici del proprio territorio, trasferendogli funzioni e compiti sulla base del principio di sussidiarietà ed ampliandone quelli già propri, si assiste negli ultimi anni, da parte del Governo, ad una:

- graduale e progressiva riduzione dei trasferimenti statali;
- imposizione di forti vincoli e condizionamenti alla stessa gestione dell'attività amministrativa, anche in relazione alle entrate proprie (es. proposte di condoni, ampliamenti delle esenzioni, limitazioni alle modifiche delle aliquote).

Questa situazione pone il Comune nella condizione di individuare decisioni e scelte precise per quanto riguarda le modalità ed i criteri da seguire in tutte le principali fasi dell'attività amministrativa:

- pianificazione
- programmazione
- gestione
- controllo
- valutazione
- misurazione

La riduzione dei trasferimenti statali ha, come naturale conseguenza, un incremento del ricorso alle entrate proprie, tributarie ed extra-tributarie, che genera un contrasto tra le esigenze "*di bilancio*" della struttura e le necessità "*di consenso politico*" degli Amministratori e del Consiglio Comunale.

Tale contrasto, tuttavia, può essere superato attraverso due principali linee di intervento, una esterna ed una interna:

1. *all'esterno*, una migliore comunicazione da parte dell'ente, finalizzata alla condivisione, da parte della collettività, delle scelte adottate. I cittadini, infatti, per ottenere dei servizi meglio rispondenti ai propri *standards* quantitativi e qualitativi, possono essere maggiormente disposti ad accettare gli eventuali necessari aumenti di tariffe e/o aliquote comunali;
2. *all'interno*, una maggiore attenzione a tutte le fasi di pianificazione, programmazione, gestione, controllo, valutazione e misurazione, attraverso una giusta combinazione di indirizzi politici (con finalità sociali ed economiche: *efficacia*)

e scelte gestionali (basate su logiche economiche: *efficienza*), così da garantire, tanto al Comune quanto all'intero territorio, uno sviluppo equilibrato e sostenibile nel tempo (*economicità*).

Il raggiungimento dell'autonomia finanziaria consente al Comune di prestare una particolare attenzione nell'utilizzo delle limitate risorse a disposizione, secondo precisi criteri economici ed in un'ottica di informazione e trasparenza nei confronti dei cittadini che sono i fruitori dei servizi pubblici e che contribuiscono con il prelevamento della loro ricchezza a garantire le disponibilità finanziarie per l'ente.

Nella fase attuale si assiste ad una crescente liberalizzazione del mercato e ad una forte competitività, anche tra pubblico e privato, pur in assenza di regole, chiare, condivise e definite a livello nazionale e che consentano non solo di facilitare la ricerca delle migliori condizioni competitive (efficacia, efficienza ed economicità), ma anche di definire un sistema di valori e di responsabilità (*accountability*) che costituiscano una garanzia, per l'intera collettività, nella crescita dell'ente ed in quella economico-sociale del territorio. In questo senso, pertanto, dovrebbero essere indirizzate anche le scelte relative all'eventuale "esternalizzazione" di alcuni servizi (mediante conferimento a terzi), attraverso un superamento della produzione e/o erogazione diretta degli stessi che permetta, però, all'Amministrazione Comunale, sulla base del mandato di rappresentanza ricevuto dai cittadini, di dettare precisi valori, regole e *standards* di gestione che rispondano in misura adeguata alle necessità ed ai bisogni del territorio.

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Il quadro normativo di riferimento per gli enti locali è costituito principalmente dalla legge 13 dicembre 2010, n. 220 recante: "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)*", la quale disciplina tutti gli aspetti legati alle entrate e ai trasferimenti dello Stato e delle amministrazioni pubbliche. Le disposizioni normative sui comuni sono inserite in parte nella citata legge di stabilità ed in parte saranno inserite nel provvedimento ancora in discussione e riguardante il federalismo municipale. Le principali disposizioni di riferimento possono essere riassunte come segue:

- con D.L. del 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modifiche nella legge 30 luglio 2010, n.122, art. 14, comma 1, lett. d) sono ridotti di euro 1.500 milioni per l'anno

2011 e di euro 2.500 milioni annui a decorrere dall'anno 2012 i trasferimenti erariali a favore dei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti;

- è confermata per l'anno 2011 l'esenzione dal pagamento dell'ICI per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale e per le sue pertinenze. Il minore introito verrà compensato con maggiori trasferimenti dello Stato a seguito di certificazione da parte dei comuni;
- ai sensi dell'art. 1, comma 123 della legge di stabilità n. 220 del 2010 resta confermata, sino all'attuazione del federalismo fiscale, la sospensione del potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato, di cui al comma 7 dell'articolo 1 del decreto legge 27 maggio 2008, n. 93 convertito nella legge 24 luglio 2008 n. 126, fatta eccezione per gli aumenti relativi alla tassa dei rifiuti solidi urbani (TARSU);
- ai sensi dell'art. 1, comma 108 della legge di stabilità 220 del 2010, la spesa massima consentita per interessi passivi connessi all'indebitamento dell'Ente passa dal 15% all'8% del totale dei primi tre titoli delle entrate;
- gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione dell'incidenza delle spese di personale rispetto all'esercizio precedente;
- ai sensi dell'art. 58 della legge 113/2008, ciascun Ente individua i singoli beni immobili non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione; partendo da questo elenco viene successivamente redatto il Piano delle alienazioni e valorizzazioni da allegare al bilancio di previsione. La deliberazione consiliare di approvazione del Piano costituisce variante allo strumento urbanistico generale;
- per l'anno 2011, in assenza di deroghe normative, i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni sono stati interamente destinati al finanziamento delle spese di investimento;
- il patto di stabilità interno per gli enti locali per il 2011 è da considerarsi confermato rispetto all'esercizio precedente, salvo piccole modifiche nel calcolo della base di

riferimento. Il saldo finanziario è calcolato in termini di competenza mista ed è pari alla somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impegni, per la parte corrente e dalla differenza tra riscossioni e pagamenti per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti. Ai fini della determinazione dello specifico obiettivo di saldo finanziario, ai sensi della legge di stabilità n. 220/2010, art.1, comma 88, i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti applicano alla media della spesa corrente registrata negli anni 2006-2008, le seguenti percentuali: 11,4 per cento per l'anno 2011 e 14 per cento per gli anni 2012-2013;

- al fine di consentire il monitoraggio degli adempimenti relativi al patto di stabilità interno i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti trasmettono semestralmente al Ministero dell'economia e delle finanze, entro 30 giorni dalla fine del periodo di riferimento, le informazioni riguardanti la gestione di competenza mista;
- al fine della verifica del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, gli enti sono tenuti ad inviare entro il termine perentorio del 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento al Ministero dell'economia e delle finanze una certificazione del saldo finanziario in termini di competenza mista conseguito. La mancata trasmissione della certificazione entro il termine del 31 marzo costituisce inadempimento al patto di stabilità interno;
- il bilancio di previsione deve essere approvato iscrivendo gli stanziamenti in modo tale da consentire il rispetto del patto, che viene certificato dal seguente prospetto:

VERIFICA DATI SUL BILANCIO 2011 Dati iniziali o situazione aggiornata con successive variazioni (in euro)		Bilancio 2011		Competenza mista
		Competenza	Cassa	
Entrate		Stanziamanti	Riscossioni (C+R)	
Entrate correnti				
Entrate tributarie	(+)	7.175.024,00		7.175.024,00
Contributi e trasferimenti correnti	(+)	11.604.280,00		11.604.280,00
Entrate extratributarie	(+)	1.078.220,00		1.078.220,00
				19.857.524,00
Entrate in C/capitale				
Alienazione beni patrimoniali e trasferimenti di capitali	(+)		4.500.000,00	4.500.000,00
				4.500.000,00
Entrate finali (nette)		(=)		24.357.524,00
Uscite		Stanziamanti	Pagamenti (C+R)	
Spese correnti				
Spese correnti	(+)	19.632.500,00		19.632.500,00
				19.632.500,00
Spese in c/capitale				
Spese in c/capitale	(+)		4.400.000,00	4.400.000,00
				4.400.000,00
Spese finali (nette)		(=)		24.032.500,00
Differenza				Saldo
Addendi				
Entrate finali (nette)	(+)			24.357.524,00
Spese finali (nette)	(-)			24.032.500,00
Saldo finanziario (competenza mista)		(=)		325.024,00
Rispetto del vincolo				Saldo
Saldo finanziario	1			325.024,00
Obiettivo programmatico 2011	2			234.465,75
Rispetto del vincolo 2011 (confronto tra i valori 1 e 2)				Rispettato!

➤ secondo l'attuale normativa, in caso di ***mancato rispetto del patto di stabilità al Comune inadempiente sono ridotti i trasferimenti erariali in misura pari al superamento dei vincoli posti dal patto.*** Inoltre l'Ente non può, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:

- impegnare spese correnti in misura superiore alla media degli impegni dell'ultimo triennio;
- procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo;
- ricorrere all'indebitamento per gli investimenti.

Negli enti che non hanno rispettato il Patto di stabilità, le indennità e i gettoni di presenza degli amministratori sono rideterminati per l'anno successivo in diminuzione del 30% rispetto alla misura in godimento al 30 giugno 2008, inoltre per l'accensione di mutui e prestiti obbligazionari è necessario dimostrare di avere rispettato il Patto di stabilità nell'anno precedente.

OBIETTIVI

a) sistema contabile integrato

Nel corso dell'esercizio 2010 il sistema informativo contabile SAP è stato oggetto, di ulteriori miglioramenti, e l'attenzione è stata focalizzata sulle attività di:

- programmazione e controllo
- contabilità economico-patrimoniale e fiscale
- reportistica collegata alla contabilità (***budget per centro di costo/provento***)
- gestione e sistema di valutazione delle prestazioni del personale
- monitoraggio di attività quali progetti obiettivo e progetti edili (***modulo SAP/ PS***)

Attraverso SAP/PS sarà gestita la fase di monitoraggio con la valutazione dei seguenti aspetti quali:

- misurazione del lavoro effettuato
- rilevazione risorse utilizzate
- rilevazione tempi impiegati

- generazione scostamenti tra situazione consuntiva e preventiva

Il progetto di aggiornamento della *release* di SAP, era stata avviata verso la fine del 2009, ed ha costituito, a quasi dieci anni dalla sua implementazione originale, un passaggio obbligato sotto i seguenti punti di vista:

- necessità di mantenere vivo un sistema e continuare a valorizzare un patrimonio sul quale il comune di Porto Torres ha investito notevoli risorse sia finanziarie che umane;
- impegno in termini organizzativi;
- rilevante visibilità esterna dell'Ente nel settore della pubblica Amministrazione;
- volontà di attivare una serie di funzionalità, non supportate dall'attuale versione;
- gestione delle politiche del personale necessarie ai fini dell'adeguamento alla recente normativa sulla *performance* degli enti locali, introdotta dal cosiddetto "decreto Brunetta".

Si tratta di un progetto concepito nella sua globalità, all'interno del quale però convivono un'architettura sistemistica interamente ridisegnata, con soluzioni all'avanguardia, e un modulo gestionale innovativo, in grado di applicare le nuove metodologie di valutazione introdotte con la citata normativa, che sarà sviluppato in un'ottica di gestione delle aziende pubbliche.

Il sistema SAP R/3 ha consentito, ad oggi, di raggiungere i seguenti risultati:

- una migliore e più dettagliata conoscenza delle voci di costo/provento, nonché la precisa definizione del proprio patrimonio e delle opere in corso di realizzazione, consentendo, pertanto, una più accurata programmazione gestionale e, conseguentemente, un più accurato monitoraggio e controllo degli accadimenti gestionali;
- una riduzione di variazioni, di PEG e di bilancio, dovute prevalentemente ad errate previsioni quantitative negli stanziamenti iniziali;
- un maggiore coinvolgimento ed una maggiore responsabilizzazione, nella programmazione e nella gestione amministrativo-contabile, da parte delle altre Aree e degli stessi Amministratori grazie, anche, al significativo ruolo svolto dai referenti contabili;

- una maggiore trasparenza e chiarezza per quanto riguarda l'utilizzo delle risorse (per natura e per destinazione) permettendo di rendere comprensibili anche ai non addetti ai lavori i dati finanziari "riassuntivi" contenuti nei bilanci e classificati secondo una logica prevista dalla normativa in modo uniforme per tutti gli enti locali nazionali, a prescindere dalle loro evidenti specifiche esigenze conoscitive ed organizzative;
- un'ampia possibilità di elaborazione, analisi e reportistica per quanto riguarda specifiche esigenze informative dell'ente al fine di assumere decisioni consapevoli nei casi, ad esempio, di:
 1. esternalizzazioni di servizi;
 2. conferimenti, alienazioni o concessioni di parte del patrimonio comunale;
 3. riorganizzazione degli uffici e dei servizi;
 4. monitoraggio dei servizi gestiti in economia.

I risultati positivi raggiunti a livello informativo possono essere ulteriormente migliorati estendendo l'accesso al sistema al maggior numero possibile di utenti interni, come dirigenti, responsabili dei servizi, amministratori, e consentendo loro di reperire direttamente le informazioni necessarie per una gestione ottimale del loro servizio. A tal fine sono stati raggiunti i seguenti obiettivi:

- completamento dell'attivazione del sistema SAP presso tutti i principali "responsabili" delle decisioni dell'ente affinché ognuno possa monitorare, in tempo reale, l'andamento (dal punto di vista contabile) della gestione delle risorse assegnate per il conseguimento dei propri obiettivi;
- indirizzare gli operatori dell'ente verso una gestione amministrativo-contabile delle risorse loro assegnate, facendo riferimento non solo alla logica finanziaria dei capitoli PEG ma soprattutto a quella economica del budget per singolo centro elementare di costo-provento (*budget economico*);
- decentrare i procedimenti amministrativo-contabili nelle diverse Aree al fine di conseguire:
 1. lo snellimento dei processi;
 2. un maggior coinvolgimento dei diretti responsabili;
 3. una maggiore trasparenza nella gestione delle risorse.

b) interventi “economici”

I servizi oggetto di interventi economici sono quei servizi che si presentano come “strutturalmente deficitari” e che, attraverso precise scelte politiche e tecniche, potrebbero essere, almeno in parte, “risanati” e, quindi, gestiti in modo economicamente più vantaggioso per la collettività.

Per tali servizi, sulla base di specifiche analisi economico-finanziarie, gli organi di direzione politica potrebbero operare precise scelte in termini di:

- esternalizzazione;
- revisione delle tariffe;
- revisione delle modalità di gestione.

Si tratta, in sostanza, di analizzare il “portafoglio” delle attività dell’Ente, al fine di garantire almeno un pareggio complessivo tra costi e ricavi garantendo elevati *standards* qualitativi per gli utenti finali.

Per quanto riguarda, invece la gestione degli **impianti sportivi**, l’obiettivo per il 2011 è quello di individuare sia nuove forme di gestione economicamente più vantaggiose che portino ad una maggiore ed effettiva responsabilizzazione delle società sportive utilizzatrici, sia una rivisitazione delle tariffe per l’utilizzo delle strutture comunali al fine di migliorare il grado di copertura dei costi di gestione.

Interventi di natura economica necessitano anche per le seguenti strutture:

- **il Teatro Andrea Parodi;**
- **la nuova stazione marittima;**

per le quali, una volta completate e collaudate, occorrerà individuare le forme di gestione più idonee nella considerazione che potrebbero dar luogo a maggiori ricavi per l’Ente.

c) riorganizzazione dell’ente anche secondo logiche di e-government

Come già evidenziato in premessa, il ruolo dell’ente locale negli ultimi anni è sostanzialmente cambiato, e oggi, anche a causa delle limitate risorse a disposizione, risulta sempre più necessario un passaggio ad una vera e propria attività di *governance*, superando definitivamente (ove possibile e conveniente) la produzione e l’erogazione “diretta” dei servizi.

In sostanza, il Comune si trova a dover garantire il soddisfacimento di un numero crescente di bisogni e necessità del proprio territorio, anche dal punto di vista qualitativo, dovendo fare sempre più affidamento sulla propria capacità di autofinanziamento,

determinando, in tal senso, un crescente conflitto tra consenso politico “esterno” (dal punto di vista sociale ed economico) ed economicità della gestione “interna”.

Questo conflitto (concettuale) può essere mediato esclusivamente attraverso una attenta razionalizzazione, dal punto di vista organizzativo ed economico-aziendale, della struttura comunale e degli stessi servizi, pur nel rispetto, ovviamente, delle finalità “pubbliche” dell’attività istituzionale dell’ente.

Al di là delle scelte “operative” legate agli interventi strutturali di cui al punto precedente, la scelta strategica dovrebbe essere quella di un passaggio ad attività di:

- regolamentazione e controllo della produzione ed erogazione dei servizi, esternalizzando quest’ultima ad apposite società costituite dal Comune o a terzi;
- riorganizzazione della struttura e dei processi interni relativamente a quelle attività/servizi che non fosse possibile/conveniente esternalizzare.

Tale attività richiede interventi che riguardano:

- l’analisi e la revisione dell’attuale struttura comunale, finalizzata ad un più attento e razionale utilizzo delle risorse umane presenti nell’ente;
- una programmazione della formazione degli amministratori e del personale, attraverso l’individuazione di precisi “percorsi formativi”, mirata rispetto agli obiettivi che l’ente intende raggiungere;
- un ampio utilizzo degli strumenti informatici (posta elettronica certificata e carta di identità elettronica).

Alla luce di tali considerazioni e nel rispetto di quanto previsto dalla normativa in termini di trasparenza, efficienza ed efficacia dell’attività amministrativa, si rende necessario procedere alla riorganizzazione di alcuni servizi sul piano informatico e al miglioramento dei rapporti tra l’Ente e gli utenti. Tra i servizi interessati da tale processo possiamo prendere in considerazione i seguenti:

- anagrafe
- protocollo
- attività consiliari e di giunta
- servizi amministrativi
- ufficio relazioni con il pubblico (URP)
- sportello unico per le attività produttive (SUAP)
- Settore entrate

- Settore tecnico

Una tale riorganizzazione consentirebbe all'Ente di conseguire:

- una migliore comunicazione, interna ed esterna, al fine di ottimizzare i livelli della trasparenza dell'attività amministrativa attraverso il coinvolgimento degli utenti e del territorio nelle scelte politiche e gestionali dell'ente;
- una maggiore efficacia ed efficienza;
- una crescita professionale del personale;
- la possibilità di impiegare le risorse umane a servizio dell'ente in compiti maggiormente qualificanti ed appaganti dal punto di vista professionale.

d) programmazione e controllo di gestione

La contabilità economico-patrimoniale e la contabilità analitica consentono di monitorare, nel corso dell'esercizio, l'andamento dei costi e dei ricavi dell'Ente in modo dettagliato, con l'ulteriore importante possibilità di intervenire tempestivamente sugli eventuali scostamenti verificatisi rispetto ai dati inseriti a preventivo nei singoli *budget*.

Il sistema di contabilità adottato dal Comune di Porto Torres consente:

1. una programmazione più precisa ed attendibile, superando le logiche incrementalistiche dei dati storici ed attivando logiche, analisi e metodologie "economiche" a livello analitico, per natura e per destinazione
2. interventi tempestivi, da parte dei responsabili della gestione, ai diversi livelli, nell'eventualità in cui si verificano scostamenti rispetto a quanto programmato
3. di avere a disposizione una banca dati da utilizzare nelle analisi per l'assunzione di decisioni relative alla esternalizzazione dei servizi, nei processi di riorganizzazione dell'Ente, nelle attività di *benchmarking* interno e/o esterno
4. lo sviluppo, la condivisione e la diffusione di una mentalità e di una cultura gestionale di tipo più propriamente *manageriale* da parte dei responsabili (politici e tecnici) e degli operatori in genere
5. la valutazione del personale
6. la misurazione della *performance*
7. un maggior coinvolgimento e responsabilizzazione dei dipendenti.

Il sistema di contabilità adottato consente, inoltre, la possibilità di raggiungere in futuro i seguenti obiettivi:

1. progettazione di un sistema di programmazione e controllo per attività (programmi, progetti, obiettivi) che offra, attraverso la predisposizione di una batteria di indicatori, una prospettiva di analisi meglio rispondente alle esigenze informative dei diversi responsabili nel perseguimento degli obiettivi loro assegnati dall'Amministrazione;
2. progettazione di un sistema di pianificazione e controllo strategico che orienti la gestione su precise priorità e linee-guida "politiche" e utilizzi i risultati del controllo di gestione per valutazioni "politiche", riguardo l'efficacia delle azioni poste in essere in termini di impatto sui bisogni e sulle esigenze del territorio.

METODOLOGIA DI IMPOSTAZIONE DEL BILANCIO

La metodologia seguita per la predisposizione del bilancio di previsione 2011 è la seguente:

- *la parte corrente* è stata determinata secondo considerazioni ed analisi specifiche, di tipo economico, a livello di singolo centro di costo/provento e di singola voce di costo/provento;
- *la parte in conto capitale* è stata determinata nel rispetto dei criteri di prudenza e di veridicità per quanto attiene le singole entrate, al fine di determinare i corrispettivi stanziamenti di spesa, nonché sulla base delle indicazioni contenute nel Piano triennale delle Opere Pubbliche.

Il bilancio 2011 presenta una rigidità leggermente superiore rispetto all'esercizio precedente nella parte relativa al rapporto fra le spese fisse di parte corrente (spese del personale intervento 01, interessi passivi e oneri finanziari intervento 06, rate di ammortamento dei mutui) e le entrate correnti, così come evidenziato nella seguente tabella:

	2009	2010	2011
Rigidità strutturale (%)	32,94	31,93	32,79

Permane, comunque, la necessità di **interventi strutturali in quei servizi che presentano una consistente perdita di gestione**. Ulteriori ritardi comporterebbero, la

persistenza di una gestione antieconomica che incide fortemente sulle risultanze finali dell'attività amministrativa.

Il bilancio di previsione per l'esercizio 2011 è così strutturato:

Parte I ENTRATA

Titolo I	Entrate tributarie	7.175.024,00
Titolo II	Entrate derivanti da trasferimenti correnti dello Stato, delle Regioni e di altri Enti del settore pubblico anche in rapporto all'esercizio di funzioni delegate	11.604.280,00
Titolo III	Entrate extra-tributarie	1.078.220,00
Titolo IV	Entrate per alienazione e ammortamento di beni patrimoniali, per trasferimenti di capitali e riscossione di crediti	2.320.665,00
Titolo V	Entrate derivanti da accensione di prestiti	50.000,00
Titolo VI	Entrate da servizi per conto di terzi	3.040.000,00
	Avanzo di amministrazione	195.554,00
	Totale generale parte entrata	25.463.743,00

Parte II SPESA

Titolo I	Spese correnti	19.632.500,00
Titolo II	Spese in conto capitale	2.330.665,00
Titolo III	Spese per rimborso di prestiti	460.578,00
Titolo IV	Spese per servizi per conto di terzi	3.040.000,00
	Totale generale parte spesa	25.463.743,00

L'analisi che segue è rivolta ad individuare indicatori che assumono particolare rilievo al fine di verificare la rispondenza della gestione dell'Ente ai canoni generali di efficacia ed efficienza e alle linee guida desumibili dalla normativa in materia di finanza locale.

Gli indicatori sono strumenti che favoriscono una valutazione sintetica, in termini quantitativi, di alcuni aspetti della gestione dell'Ente e consentono valutazioni di ordine generale sulla base di ipotesi prefigurate.

Il giudizio finale sui valori assunti dagli indicatori non si può fermare al semplice raffronto numerico ma si deve arricchire di aspetti qualitativi.

ENTRATE CORRENTI

La normativa vigente in materia di entrate degli enti locali è ispirata all'affermazione del principio dell'autonomia finanziaria dal quale deriva uno sviluppo delle entrate proprie e la contestuale e progressiva riduzione dei trasferimenti erariali.

Le entrate correnti sono pari a € 19.857.524,00 di cui € 7.175.024,00 per entrate tributarie, € 11.604.280,00 per trasferimenti erariali e da altri enti ed € 1.078.220,00 per entrate extratributarie. Le entrate proprie, costituite dalla somme delle entrate dei titoli I e III, sono state previste complessivamente per € 8.253.244,00.

Nel bilancio 2010, invece, le entrate correnti ammontavano a € 19.435.618,00 e le entrate proprie a € 7.849.164,00.

Nel bilancio di previsione 2011 si prevede, quindi, un maggiore importo per entrate correnti pari a € 421.906,00, con un aumento del 2,17% rispetto al 2010, e maggiori entrate proprie per € 404.080,00 che determinano un aumento percentuale pari al 5,15%.

Complessivamente i trasferimenti ammontano, per il 2011, a € 11.604.280,00 con un aumento netto di € 17.826,00 pari a 0,15% rispetto al bilancio 2010, tra questi i trasferimenti della R.A.S. ammontano a € 7.383.485,00 con un incremento di € 313.714,00 pari al 4,44% circa rispetto all'esercizio precedente.

La percentuale di incidenza delle entrate proprie rispetto al totale delle entrate correnti, che evidenzia il grado di autonomia finanziaria dell'Ente, resta praticamente invariata, passando dal 40,39% del 2010 al 41,56% ed evidenziando tuttora la necessità di effettuare profondi interventi strutturali sul fronte delle entrate. E' ormai da diversi anni che viene sottolineata la necessità che l'Amministrazione adotti provvedimenti sulle entrate proprie in grado di determinare un incremento delle stesse. L'incremento delle entrate proprie consente all'Ente una maggiore certezza sulle risorse finanziarie a disposizione, tale da agevolare lo svolgimento della programmazione dell'attività amministrativa con riferimento ad un orizzonte temporale di medio/lungo periodo.

Occorre considerare che resta confermata per il triennio 2010-2012, o comunque fino all'attuazione del federalismo fiscale, la sospensione del potere degli enti locali di deliberare aumenti di tributi e delle addizionali, ad eccezione della TARSU.

Un valore del grado di autonomia finanziaria compreso tra il 70 e il 75% contribuirebbe al miglioramento degli *standards* qualitativi dei servizi e degli interventi volti a soddisfare i bisogni della collettività.

E' necessario che l'Amministrazione, se si vogliono soddisfare in modo ottimale i bisogni della collettività con l'erogazione di servizi di qualità, inverta la tendenza ormai

consolidata che vede il grado di autonomia finanziaria attestarsi su livelli preoccupanti. Gli interventi strutturali non effettuati in passato hanno determinato una carenza di risorse proprie da utilizzare nei diversi settori di intervento dell'attività amministrativa. Con le vigenti disposizioni legislative citate in precedenza, le Amministrazioni locali non possono procedere ad alcun incremento delle tariffe e dei tributi, fatta eccezione per la TARSU. Il nostro Ente si trova nella situazione di dover lavorare in modo intenso sul fronte dell'evasione (ICI, TARSU, tributi minori, ecc.) per poter recuperare un minimo di risorse finanziarie necessarie a garantire un soddisfacente grado di autonomia finanziaria.

ICI (Imposta Comunale sugli Immobili)

L'Imposta Comunale sugli Immobili prevista nel bilancio di previsione per il 2011 ammonta a € 3.050.000,00 con un incremento di € 50.000,00, pari all'1,67% rispetto all'esercizio precedente. Tale incremento è da attribuire all'allargamento della base imponibile.

TARSU (Tassa Rifiuti Solidi Urbani)

L'entrata proveniente dalla Tassa sui Rifiuti Solidi Urbani prevista nel bilancio di previsione 2011 è pari ad € 3.700.024,00 con un aumento pari ad € 216.080,00 rispetto all'anno precedente. Tale aumento è da attribuire all'incremento delle tariffe in misura pari all'8,8%.

SPESE CORRENTI

Le spese correnti previste per l'esercizio 2011 ammontano a € 19.632.500,00 con un aumento di € 393.109,00 pari al 2,04% rispetto al 2010.

La realizzazione di forme di gestione tipiche delle aziende pubbliche consente di effettuare una serie di interventi in quei servizi che presentano forti criticità gestionali.

Tra gli interventi mirati a consentire una più efficiente gestione dei servizi evidenziamo:

- la definizione del *core business* del Comune (analisi del portafoglio servizi);
- la razionalizzazione della gestione con forme di esternalizzazione (totale e/o parziale);
- la valorizzazione delle risorse umane, attraverso un percorso formativo permanente di sviluppo professionale;

- la responsabilizzazione delle figure professionali preposte alla gestione dei servizi e/o alle attività di direzione e controllo.

Analizziamo, ora, le voci di spesa più significative.

PERSONALE

Le spese per il personale costituiscono una delle voci che maggiormente incidono sul bilancio del Comune, e sono pari per l'anno 2011 ad € 5.976.214,00 con un aumento di € 339.654,00 rispetto all'esercizio precedente, pari al 6,03%.

I recenti contratti di lavoro del personale degli enti locali, la normativa vigente ed i sistemi di organizzazione delle aziende pubbliche richiamano l'attenzione, sia degli amministratori sia dei responsabili dei servizi, sull'utilizzo degli strumenti operativi e gestionali per una più efficiente ed economica gestione del personale. Tra questi strumenti si possono annoverare i seguenti:

- applicazione di una metodologia di valutazione;
- formazione permanente;
- rotazione del personale per acquisire diverse professionalità e conoscenza delle attività dell'Ente;
- responsabilizzazione sui risultati.

L'utilizzo di questi strumenti consente la costruzione di un clima orientato al conseguimento di risultati migliori non solo in termini di produttività ma anche in termini di relazioni tra i dipendenti e tra loro ed i cittadini. A tal fine si possono suggerire alcuni interventi quali:

- sviluppo di un sistema di miglioramento della comunicazione e delle relazioni interpersonali;
- condivisione delle strategie e degli obiettivi dell'Ente attraverso un processo di interiorizzazione dei principali valori aziendali;
- "avvicinare" i cittadini al Comune attraverso un miglioramento della comunicazione e della gestione dei servizi.

E' compito dei responsabili dei servizi introdurre graduali e profondi cambiamenti nella cultura e nella formazione dei propri collaboratori per fornire prestazioni "efficaci ed efficienti" non solo dal punto di vista economico ma anche in termini di cambiamento dello stile di comportamento e di relazione con gli utilizzatori dei servizi. Risulta utile a tal fine orientare l'attività del personale verso obiettivi fortemente innovativi e premianti anche

sotto l'aspetto economico attraverso l'utilizzo di risorse finanziarie provenienti o da entrate straordinarie del bilancio o da fonti alternative.

ACQUISTO DI BENI E SERVIZI

Le spese previste per l'acquisto di beni e servizi per l'anno 2011 ammontano a complessivi € 8.796.209,00 di cui € 310.503,00 per acquisto di beni di consumo e/o materie prime e € 8.485.706,00 per prestazioni di servizi, con una diminuzione complessiva di € 82.852,00, pari a -0,93% rispetto al 2010.

RIMBORSO RATE AMMORTAMENTO MUTUI

Nell'esercizio 2011 verranno rimborsate quote capitale di mutui per un importo complessivo pari a € 410.578,00 con un decremento, rispetto al 2010, di € 13.600,00 pari a -3,21%.

Le spese per interessi passivi sulle rate di ammortamento dei mutui per l'esercizio 2011 ammontano a € 124.373,00 con un decremento, rispetto al 2010, di € 19.819,00 pari a -13,74% circa.

Da un confronto tra le quote di ammortamento dei mutui (quote capitale + quote interesse) pari a € 534.951,00 e le spese correnti (titolo I e quota capitale mutui), emerge che le spese che l'Ente sosterrà nel 2011 per il rimborso dei mutui raggiungono il 2,67% del totale di quelle correnti, mentre nell'anno 2010 tale percentuale raggiungeva il 2,89%. Le quote di ammortamento dei mutui avranno quindi un decremento complessivo rispetto al 2010 pari al -5,88%, dovuto all'estinzione al 31 dicembre del precedente esercizio di due mutui CDP.

IL MODELLO ORGANIZZATIVO, POLITICHE DI GESTIONE DEL PERSONALE E FORMAZIONE

L'efficacia dell'intervento del Comune risulta essere fortemente condizionata dalla capacità di avere un assetto organizzativo snello e flessibile nonché nuove e sempre più qualificate professionalità. Diversi enti locali hanno intrapreso da tempo la strada del reale cambiamento organizzativo dando una grande spinta innovativa per fare un deciso salto di qualità.

Nel corso del 2010 sono stati espletati i concorsi pubblici con reclutamento del personale dall'esterno.

La nuova Amministrazione che si è insediata nel mese di giugno del 2010, in questo momento è nella fase della riprogettazione della nuova struttura organizzativa. Il nuovo modello organizzativo dovrà tenere conto sia delle esigenze e degli obiettivi della nuova Amministrazione sia dell'espletamento dei concorsi pubblici che ha consentito l'inserimento di nuove figure professionali. Questa fase di cambiamento degli organi di direzione politica si affianca al cambiamento in atto nell'ambito della Pubblica Amministrazione a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs 150/2009.

Questa fase risulta particolarmente fondamentale e critica per il cambiamento organizzativo, nella considerazione che dovranno essere delineati in un quadro normativo e gestionale:

- i ruoli, le attività, le attribuzioni e le funzioni alle figure professionali aventi la qualifica funzionale più elevata
- gli ambiti di responsabilità delle diverse figure professionali.

I processi di riorganizzazione per poter conseguire gli obiettivi prefissati ed i risultati attesi devono essere sostenuti da un "robusto" progetto formativo che sia in grado di coinvolgere tutti i collaboratori, nella consapevolezza che il cambiamento organizzativo non può essere realizzato unicamente con disposizioni legislative, atti amministrativi e circolari ma attraverso un "reale" e profondo coinvolgimento dei protagonisti della vita amministrativa.

Il Comune di Porto Torres fino al 2001 è stato un Ente che ha saputo interpretare in modo assolutamente innovativo e da protagonista il cambiamento in atto nello scenario della riforma della Pubblica Amministrazione. Negli ultimi anni l'assenza di progetti innovativi e strategici ha determinato, purtroppo, una forte demotivazione nel personale e il venir meno di un'identità costruita con costanza e tenacia nel passato.

Come abbiamo detto in precedenza, nel corso del 2010, è stato realizzato il progetto per il passaggio dalla versione di SAP R/3 alla versione SAP ECC 6.0 che ha consentito di "riprendere" la logica del lavoro in gruppo in parte trascurata negli ultimi anni. Il progetto intersettoriale ha impegnato i dipendenti delle diverse Aree per lavorare congiuntamente per un progetto condiviso che ha permesso sia di accrescere le competenze professionali sia di migliorare i risultati in termini di utilizzo delle tecnologie altamente avanzate nel settore dell'informatizzazione.

Inoltre sempre nel corso del 2010 è stato realizzato, con un gruppo di lavoro interno, il progetto formativo denominato: *"Dalla programmazione alla rendicontazione: il piano della performance nel Comune di Porto Torres"*. Il gruppo di lavoro interno ha

realizzato il piano della *performance* previsto dall'attuale riforma della P.A.. Con il piano della *performance* si presentano gli indirizzi, gli obiettivi strategici ed operativi dell'Ente e si definiscono gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'Amministrazione.

Anche questo progetto ha visto il coinvolgimento di diverse unità operative appartenenti alle diverse Aree organizzative dell'Ente. I due progetti fortemente innovativi hanno consentito alle unità operative coinvolte nella realizzazione dei progetti:

- di sviluppare nuove competenze
- di accrescere la professionalità
- di “essere in linea” con le più significative innovazioni nella P.A.
- di lavorare in gruppo
- di migliorare i rapporti interpersonali
- di migliorare le relazioni organizzative aziendali
- di migliorare il “clima dell'ambiente di lavoro”
- di migliorare il rapporto con il “cliente interno” ed “esterno”
- di “concentrare” la propria attenzione su obiettivi fortemente innovativi, sfidanti e misurabili
- di “gestire” il tempo in modo produttivo per l'Ente
- di condividere gli obiettivi dell'Ente.

Con la nuova riorganizzazione è necessario saper cogliere anche le opportunità che la riforma della P.A. ha messo in atto in questi mesi in modo particolarmente intenso e determinato, stimolando gli amministratori ed i Dirigenti degli enti locali a “ripensare” i propri ruoli in un'ottica orientata alla crescita della produttività dell'attività amministrativa.

Infatti, la recente legge 4 marzo 2009, n°15 recante “*Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei Conti*” nella sua enunciazione dei principi, prevede un profondo cambiamento per quanto riguarda:

- la responsabilità dirigenziale
- la produttività dei dipendenti pubblici
- la premialità ed il merito
- il modello unico contrattuale (pubblico e privato).

Successivamente è stato approvato il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n°150 “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni” che definisce il perseguimento dell’efficienza organizzativa e la capacità di conseguire risultati positivi, fortemente condizionati dalla qualità della motivazione delle risorse umane impiegate.

Sarà necessario impegnare molte energie nella fase di coinvolgimento del personale per orientarlo al passaggio dalla cultura dell’adempimento a quella del risultato, sino a quelle (finora rimaste incompiute) della soddisfazione del cittadino-cliente e del servizio all’Ente di appartenenza.

Le migliori esperienze hanno insegnato che è necessaria una continuità di lavoro sui temi quali:

- rinnovamento organizzativo
- politiche di gestione del personale
- formazione permanente
- valutazione e misurazione della *performance*
- definizione meccanismi premianti
- innovazione.

Occorre dunque dare continuità all’innovazione organizzativa, capitalizzando il passato e guardando al futuro, al fine di consentire il raggiungimento di un nuovo modo di leggere i problemi gestionali. L’evoluzione del modello organizzativo approvato recentemente dall’Amministrazione rappresenta una condizione fondamentale per lo sviluppo di strategie innovative.

Appare opportuno evidenziare che il “*vantaggio competitivo*” degli enti locali risulterà essenzialmente fondato sulle competenze.

Il nodo di sviluppo delle politiche di gestione del personale dovrà ruotare attorno a:

- individuazione e selezione delle competenze chiave;
- definizione delle politiche e degli strumenti per mettere al servizio dell’organizzazione tali competenze;
- investimento sulla crescita delle professionalità all’interno dell’ente;
- valorizzazione delle competenze di sistema al fine di rendere credibile il processo di trasformazione.

E’ necessario spingere verso la valorizzazione dei meriti e delle professionalità attraverso un profondo ripensamento delle politiche di gestione del personale creando

delle figure di professionisti al servizio dell'interesse pubblico. Occorre introdurre un piano strategico del personale collegato con le scelte di riposizionamento e sviluppo dell'Ente ed integrare gli aspetti della programmazione finanziaria con quelli di programmazione del personale.

Appare pertanto opportuno seguire una logica che mira a selezionare le migliori figure professionali provenienti dall'esterno e valorizzare le competenze presenti all'interno del Comune, attraverso lo sviluppo di una cultura organizzativa ed una forte motivazione interiore. Può essere un percorso da seguire per una gestione più attenta delle risorse umane e delle politiche del personale.

LE PROSPETTIVE DI SVILUPPO

La definizione di un modello organizzativo e delle politiche di gestione del personale costituiscono la base per un ruolo strategico delle funzioni di sviluppo del Comune. Diventa di fondamentale importanza individuare le aree di intervento per la predisposizione di un piano strategico di sviluppo. Il piano strategico deriva da una nuova visione delle prospettive di intervento del Comune e degli strumenti che intende utilizzare per realizzare concretamente la sua azione. Possiamo così sintetizzare il percorso da individuare e le linee di intervento che costituiscono il piano strategico di sviluppo:

- individuazione e presidio dei settori di fondamentale importanza da inserire nel piano strategico di sviluppo;
- condivisione del piano con le principali organizzazioni di categoria, associazioni ed enti istituzionali presenti sul territorio;
- coinvolgimento del personale dipendente e di tutti i collaboratori nella realizzazione del piano;
- *“far sentire”* il piano strategico di sviluppo come il progetto sfidante per il rilancio del nostro Comune ed acquisire un *“vantaggio competitivo”* per svolgere un ruolo trainante nel territorio.

LO SCENARIO TERRITORIALE/NAZIONALE DELL'EVOLUZIONE DELL'ENTE LOCALE ED IL SUO RIPOSIZIONAMENTO STRATEGICO

La ripresa di un forte processo di cambiamento in atto nella Pubblica Amministrazione nonostante alcune pause di riflessione ha determinato un ripensamento del modello di ente locale. Compito dell'ente locale è creare le condizioni affinché:

- vengano attirati sul territorio capitali pubblici e privati;
- assuma un ruolo "imprenditoriale" (in tal caso è fondamentale la presenza di amministratori attenti alla promozione e allo sviluppo del territorio);
- il Comune, unitamente ad altre realtà locali, renda "appetibile" il territorio per nuovi insediamenti produttivi.

Sempre più agli enti locali è richiesto un ruolo attivo nella definizione:

- delle politiche
- della progettazione
- di programmi
- dei progetti di sviluppo
- della capacità di attrarre le risorse (finanziarie, imprenditoriali, ecc.)

L'ente locale dovrà svolgere un ruolo "imprenditoriale" nello svolgimento delle iniziative utili per il soddisfacimento dei bisogni della collettività. Si pone dunque un'esigenza di coerenza tra le scelte di posizionamento strategico e quelle relative al modello organizzativo. Al fine di ottenere risultati positivi è quindi indispensabile che l'ente agisca contemporaneamente sulle due leve appena citate.

CONSIDERAZIONI E PROPOSTE

Alla luce dell'analisi effettuata nella presente relazione appare che l'Amministrazione dovrà effettuare una serie di interventi mirati a:

- individuare una strategia da condividere fra tutte le forze politiche; il Comune è un bene di tutti e tutti, nel rispetto dei rispettivi ruoli, devono concorrere allo sviluppo al soddisfacimento degli interessi della collettività;
- determinare una strategia condivisa in particolare dal *management* dell'Ente che avrà il compito di realizzare il progetto politico;

- definire la *"mission"* che consente al Comune di non perdere occasione per restare "agganciato" al treno del cambiamento in atto;
- dare concreta attuazione al nuovo modello organizzativo che è snello e flessibile, con poche figure dirigenziali, e promuove uno sviluppo della responsabilità orizzontale piuttosto che verticale con decentramento della responsabilità per consentire una maggior velocità nell'assunzione delle decisioni strategiche ed operative;
- dedicare una forte attenzione alle politiche di gestione del personale con particolare riferimento ai percorsi di carriera ed alla formazione permanente del personale;
- migliorare il clima organizzativo e ambientale per diminuire la conflittualità e le tensioni che determinano un consumo inutile di energie;
- migliorare la comunicazione interna ed esterna al Comune;
- promuovere l'innovazione tecnologica che permette di avvicinare il cittadino-cliente al Comune con l'erogazione di un servizio qualitativamente migliore e più rapido;
- sviluppare forme di collaborazione con le altre realtà locali del territorio;
- reperire nuove risorse finanziarie da destinare al soddisfacimento dei bisogni della collettività.

Le entrate proprie dell'Ente assumono maggiore rilevanza a seguito dell'estendersi dell'autonomia impositiva locale e dell'imminente introduzione del federalismo fiscale, risultando sempre più determinanti al fine di migliorare l'erogazione dei servizi.

La carenza di risorse finanziarie proprie pone, come condizione necessaria, il potenziamento del *Settore entrate* che, dopo il prezioso lavoro svolto nell'accertamento delle fasce di evasione delle maggiori entrate comunali, che ha dato luogo ad un consistente incremento delle riscossioni con particolare riferimento all'ICI ed alla TARSU, dovrà svolgere un ruolo centrale e determinante nel nostro Comune. Infatti i trasferimenti erariali continuano a subire ulteriori riduzioni. Diventa determinante effettuare alcuni interventi nei quali:

- il *Settore entrate* unitamente all'*Area patrimonio, lavori pubblici e urbanistica*, dovrà svolgere una più intensa attività di individuazione dell'evasione;

- il *Servizio programmazione e controllo* dovrà svolgere il ruolo di guida, supporto ed orientamento sia per gli amministratori sia per i responsabili dei servizi nella gestione dell'attività amministrativa;

In questo contesto è determinante un'attenta programmazione pienamente condivisa sia dagli organi di direzione politica sia dall'apparato tecnico per il raggiungimento di un più elevato livello di qualità delle prestazioni professionali e, quindi, delle attività amministrative.

Per la realizzazione del nuovo modello organizzativo del nostro Ente sarà quindi fondamentale l'individuazione di figure professionali con elevate competenze manageriali che affianchino e supportino gli organi politici nello svolgimento delle funzioni di indirizzo e controllo che sono loro proprie.

Porto Torres, gennaio 2011

Il Responsabile dell'Area programmazione,
controllo, finanze e bilancio
(Dott. Franco Satta)