



Nuovo Comune di Pescara

**Analisi di fattibilità per il
conferimento della funzione
"organizzazione generale
dell'amministrazione, gestione
finanziaria e contabile e controllo"**

POLEIS

Indice

1. Premessa	2
2. Quadro normativo.....	2
2.1 Il contesto normativo nazionale.....	4
2.2 Il quadro regionale e il percorso di fusione	6
2.3 Riparto delle competenze e assetto organizzativo della funzione	7
3. Assetto attuale della funzione e analisi organizzativa dei tre Comuni.....	9
3.1 Analisi degli indicatori generali della funzione finanziaria e contabile	9
3.2 Analisi dei carichi di lavoro degli uffici di ragioneria	11
3.3 Livello di digitalizzazione della funzione finanziaria e contabile	14
3.4 Sintesi degli elementi emersi dall'analisi.....	14
4. Analisi della produttività e ipotesi di dimensionamento del futuro ufficio unificato	16
5. Analisi dei regolamenti di contabilità dei tre Comuni.....	21
5.1 Il regolamento di contabilità del Comune di Pescara	21
5.2 Il regolamento di contabilità del Comune di Montesilvano	22
5.3 Il regolamento di contabilità del Comune di Spoltore.....	24
5.4 Confronto tra i regolamenti dei tre Comuni e prospettive per il Comune di Nuova Pescara	25
6. La cabina di regia della funzione servizi finanziari	28
6.1 Finalità strategiche.....	28
6.2 Durata e prospettiva di transizione	30
6.3 Profilo organizzativo e rappresentanza istituzionale.....	31
7. Cronoprogramma	32
8. Conclusioni	34

1. Premessa

Nel processo di fusione tra i Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore, destinato a condurre alla costituzione del nuovo Comune di Pescara a decorrere dal 1° gennaio 2027, la funzione relativa all'organizzazione generale dell'amministrazione, alla gestione finanziaria e contabile e al sistema dei controlli assume un rilievo centrale e strategico. Essa costituisce infatti non soltanto una delle funzioni fondamentali individuate dall'ordinamento, ma anche la **infrastruttura amministrativa e organizzativa** su cui si fonda la concreta capacità operativa del futuro ente unico.

La funzione è riconducibile alla lettera a) del comma 27 dell'art. 14 del decreto-legge 78/2010, convertito con modificazioni nella legge n. 122 del 30 luglio 2010, che individua tra le funzioni fondamentali dei Comuni "l'organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo". Si tratta di una funzione trasversale rispetto a tutte le altre attività dell'ente, in quanto investe i meccanismi di funzionamento complessivo della macchina amministrativa, i sistemi di programmazione e gestione delle risorse, i processi decisionali, i flussi documentali e informativi, nonché gli strumenti di controllo e verifica dell'azione amministrativa.

A differenza di altre funzioni maggiormente riconducibili a specifici ambiti materiali o settoriali, la funzione di cui alla lettera a) presenta infatti una **natura orizzontale e trasversale**, poiché attraversa e sostiene l'intero assetto organizzativo dell'ente locale. Essa comprende il sistema della governance amministrativa e finanziaria, i servizi finanziari e contabili, il controllo di gestione, i sistemi di programmazione strategica e operativa, la gestione documentale e digitale, nonché l'insieme dei controlli interni finalizzati a garantire regolarità, efficienza, trasparenza e sostenibilità dell'azione amministrativa.

Nel contesto del percorso di fusione, tale funzione assume un valore ancora più rilevante, in quanto rappresenta il principale strumento attraverso cui accompagnare il passaggio da tre amministrazioni distinte ad un unico soggetto istituzionale. La costruzione del nuovo Comune di Pescara richiede infatti non soltanto l'unificazione formale degli enti, ma soprattutto la progressiva integrazione di modelli organizzativi, sistemi contabili, regolamenti, procedure amministrative, piattaforme informatiche, modalità di controllo e strumenti di programmazione oggi ancora differenziati.

In questo senso, la governance finanziaria costituisce una delle condizioni essenziali per garantire la sostenibilità e l'effettività del processo di fusione. La capacità del futuro Comune unico di operare in modo efficiente, coerente e unitario dipenderà infatti in larga misura dalla possibilità di costruire un assetto finanziario e contabile integrato, capace di assicurare uniformità procedurale, interoperabilità dei sistemi, razionalizzazione delle strutture e coordinamento delle funzioni trasversali. Questa fusione amministrativa non può quindi essere intesa come una mera sommatoria di apparati esistenti, ma richiede un vero e proprio **processo di riprogettazione organizzativa** orientato alla costruzione di un modello amministrativo nuovo, coerente con la dimensione e la complessità del futuro ente.

Tale percorso si colloca all'interno del quadro delineato dalla Legge Regionale Abruzzo n. 13 del 2023, che disciplina il processo di istituzione del nuovo Comune di Pescara e individua nell'associazione progressiva delle funzioni comunali uno degli strumenti fondamentali per accompagnare la transizione verso il nuovo assetto istituzionale. In questa prospettiva, la funzione relativa alla gestione finanziaria e contabile e al controllo assume una valenza peculiare, poiché costituisce la struttura portante su cui dovranno

progressivamente innestarsi anche tutte le altre funzioni oggetto di integrazione.

La presente relazione si inserisce pertanto nel quadro delle attività di analisi e progettazione finalizzate a supportare il processo di fusione, assumendo la forma di uno studio di prefattibilità volto a ricostruire l'assetto attuale della funzione nei tre Comuni, a individuare le principali criticità e differenze organizzative esistenti, nonché a delineare le prospettive di integrazione e armonizzazione necessarie in vista della costituzione del nuovo ente.

Sotto il profilo sostanziale, la funzione oggetto del presente studio si articola in una pluralità di componenti tra loro strettamente connesse. Essa ricomprende la dimensione economico-finanziaria e contabile, relativa alla programmazione, gestione e controllo delle risorse finanziarie, alla formazione dei bilanci, agli equilibri di finanza pubblica, al controllo strategico e di gestione, nonché ai sistemi di monitoraggio e rendicontazione.

Accanto a tali profili si colloca infine il sistema dei controlli interni, che rappresenta uno degli elementi centrali dell'assetto amministrativo contemporaneo e che assume un rilievo ancora maggiore in un contesto di progressiva integrazione istituzionale. La costruzione del nuovo ente richiederà infatti la definizione di sistemi unitari di controllo amministrativo-contabile, controllo strategico, controllo di gestione e monitoraggio delle performance, capaci di garantire coerenza, trasparenza ed effettiva governabilità dell'azione amministrativa.

Alla luce di tali elementi, la presente relazione si propone quindi di analizzare la funzione nella sua dimensione organizzativa, amministrativa, finanziaria e di controllo, con l'obiettivo di fornire un quadro conoscitivo utile a supportare le successive scelte strategiche e operative relative alla costruzione dell'assetto amministrativo del futuro nuovo Comune di Pescara.

In questa prospettiva, la funzione di cui alla lettera a) si configura come la vera **"ossatura amministrativa" del futuro Comune unico**: il sistema attraverso cui rendere concretamente possibile l'integrazione delle strutture comunali, assicurare continuità amministrativa nel passaggio verso il Comune unico e costruire un modello organizzativo capace di sostenere, in modo efficace ed efficiente, la futura amministrazione del nuovo Comune Pescara.

2. Quadro normativo

2.1 Il contesto normativo nazionale

La funzione relativa all'organizzazione generale dell'amministrazione, alla gestione finanziaria e contabile e al sistema dei controlli si colloca all'interno di un quadro normativo nazionale particolarmente articolato, nel quale convergono profili ordinamentali, organizzativi, finanziari, contabili e di governance amministrativa. Si tratta di una funzione che, più di altre, riflette l'evoluzione complessiva dell'ordinamento degli enti locali e i processi di progressiva modernizzazione della pubblica amministrazione, risultando oggi strettamente intrecciata ai temi della sostenibilità finanziaria, della programmazione strategica, della trasparenza, della digitalizzazione e della capacità amministrativa degli enti.

Sul piano dell'individuazione della funzione fondamentale, il riferimento normativo principale è costituito dall'art. 14, comma 27, lettera a), del decreto-legge n. 78 del 2010 recante *"Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"*, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010, che include tra le funzioni fondamentali dei Comuni "l'organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo". La disposizione assume particolare rilievo nel contesto dei processi associativi e di fusione tra enti locali, in quanto individua proprio nella dimensione organizzativa e finanziaria uno degli ambiti essenziali attraverso cui garantire la funzionalità e la continuità amministrativa dell'ente locale.

La cornice ordinamentale generale della funzione è rappresentata dal Testo Unico degli Enti Locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), che disciplina l'organizzazione istituzionale e amministrativa dei Comuni, i principi di funzionamento degli organi, il sistema dei servizi finanziari e contabili, nonché l'assetto dei controlli interni. Il TUEL costituisce ancora oggi il principale riferimento normativo per la governance amministrativa degli enti locali, delineando il quadro delle competenze tra organi politici e struttura amministrativa, i principi di separazione tra indirizzo politico e gestione, nonché le regole fondamentali relative alla programmazione finanziaria, alla gestione del bilancio e alla responsabilità amministrativo-contabile.

All'interno di tale quadro, particolare rilevanza assume la disciplina relativa ai servizi finanziari e alla gestione economico-contabile dell'ente. Gli articoli del TUEL dedicati alla programmazione e al bilancio definiscono infatti un sistema integrato di strumenti - Documento Unico di Programmazione (DUP), bilancio di previsione, PEG, rendiconto - finalizzato a garantire coerenza tra programmazione strategica, gestione amministrativa e sostenibilità finanziaria. A tali strumenti si affianca il sistema dei controlli sugli equilibri finanziari, volto a presidiare la stabilità economica dell'ente e la corretta gestione delle risorse pubbliche.

Un passaggio fondamentale nell'evoluzione della disciplina è rappresentato dal decreto legislativo n. 118 del 2011 *"Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42"*, che ha introdotto il sistema di **armonizzazione contabile degli enti territoriali**. Tale riforma ha profondamente modificato la contabilità degli enti locali, introducendo principi contabili uniformi, nuovi schemi di bilancio e regole comuni di programmazione e rendicontazione, con l'obiettivo di garantire maggiore trasparenza, confrontabilità e consolidamento dei conti pubblici. L'armonizzazione contabile costituisce oggi uno degli elementi centrali della governance finanziaria degli enti locali e assume un rilievo particolarmente significativo nei processi di fusione, in quanto richiede l'integrazione di sistemi contabili, procedure amministrative e modalità di gestione finanziaria spesso sviluppatasi in modo autonomo nei diversi enti.

Accanto alla dimensione strettamente finanziaria, il quadro normativo nazionale attribuisce crescente importanza al sistema dei controlli interni, progressivamente evolutosi da strumento di mera verifica contabile a componente strutturale della governance amministrativa. In tale ambito assumono rilievo le disposizioni introdotte dal decreto-legge n. 174 del 2012

"Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", convertito dalla legge n. 213 del 2012, che ha rafforzato il sistema dei controlli negli enti locali, prevedendo il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo strategico, il controllo sugli equilibri finanziari, il controllo di gestione e il controllo sulle società partecipate. Tali strumenti sono oggi finalizzati non soltanto alla verifica della legittimità dell'azione amministrativa, ma anche alla misurazione dell'efficienza, dell'efficacia e della sostenibilità dell'azione pubblica.

In questo contesto si inserisce anche il tema del **ciclo della performance**, disciplinato in via generale dal decreto legislativo n. 150 del 2009 *"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"*, successivamente modificato e integrato. La normativa introduce un sistema di programmazione, monitoraggio e valutazione delle performance organizzative e individuali, finalizzato a migliorare la qualità dei servizi pubblici, rafforzare la trasparenza e orientare l'azione amministrativa al raggiungimento di obiettivi misurabili. Negli enti locali tale sistema si intreccia con gli strumenti di programmazione strategica e con il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), che oggi rappresenta il principale documento di pianificazione integrata dell'ente.

Particolarmente rilevante, nell'ambito della funzione in esame, è anche la disciplina relativa all'organizzazione amministrativa e alla gestione del personale pubblico. In tale ambito il riferimento generale è costituito dal decreto legislativo n. 165 del 2001 *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*, che disciplina il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e definisce i principi fondamentali relativi all'organizzazione degli uffici, alla dirigenza pubblica, alla gestione delle risorse umane e ai rapporti di lavoro. La normativa in materia di personale assume un rilievo centrale nei processi di fusione, poiché l'integrazione amministrativa richiede inevitabilmente il riallineamento di strutture organizzative, dotazioni organiche, sistemi di responsabilità, modelli gestionali e discipline regolamentari.

Negli ultimi anni, inoltre, la funzione amministrativa degli enti locali è stata profondamente influenzata dai processi di digitalizzazione della pubblica amministrazione. In questo ambito il riferimento principale è rappresentato dal decreto legislativo n. 82 del 2005, recante il **Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)**, che disciplina la digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, la gestione documentale informatica, l'interoperabilità delle piattaforme, i servizi digitali ai cittadini e la transizione digitale delle amministrazioni pubbliche. La progressiva digitalizzazione dell'azione amministrativa costituisce oggi un elemento strutturale della capacità amministrativa degli enti e assume una rilevanza ancora maggiore nei processi di fusione, nei quali l'integrazione dei sistemi informativi e delle piattaforme rappresenta una condizione essenziale per il funzionamento del futuro ente unico.

Accanto a tali profili, il quadro normativo nazionale attribuisce un ruolo sempre più centrale ai principi di trasparenza, prevenzione della corruzione e integrità amministrativa. In tale ambito assumono particolare rilievo la legge n. 190 del 2012¹ in materia di anticorruzione e il decreto legislativo n. 33 del 2013² relativo agli obblighi di pubblicità e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Tali disposizioni hanno progressivamente trasformato la trasparenza amministrativa da mero obbligo formale a componente strutturale della governance pubblica, imponendo agli enti locali l'adozione di sistemi organizzativi, procedurali e informativi finalizzati a garantire accessibilità, tracciabilità e controllo diffuso sull'azione amministrativa.

Nel loro insieme, le norme sopra richiamate delineano un sistema nel quale la funzione relativa all'organizzazione generale dell'amministrazione, alla gestione finanziaria e contabile e al

¹ LEGGE 6 novembre 2012, n. 190, *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione."*

² DECRETO LEGISLATIVO 14 marzo 2013, n. 33, *"Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni."*

controllo non può più essere letta come una mera attività di supporto interno, ma deve essere considerata come una **funzione strategica di governo dell'ente**, strettamente connessa alla capacità amministrativa, alla sostenibilità finanziaria, alla qualità dei servizi pubblici e alla stessa governabilità delle amministrazioni locali.

È proprio all'interno di questa cornice normativa che dovrà essere valutato il processo di integrazione tra i Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore, nella prospettiva della costruzione di un assetto amministrativo unitario capace di garantire omogeneità organizzativa, sostenibilità finanziaria, interoperabilità dei sistemi e piena funzionalità del futuro nuovo Comune di Pescara.

2.2 Il quadro regionale e il percorso di fusione

Nel contesto del percorso di istituzione del nuovo Comune di Pescara, il quadro normativo regionale assume rilievo principalmente con riferimento alla disciplina della fusione tra i Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore e agli strumenti di accompagnamento della fase transitoria verso il nuovo ente unico.

Il riferimento principale è costituito dalla Legge Regionale Abruzzo n. 13 del 2023, che disciplina il processo di fusione, definendone tempi, modalità e strumenti operativi. La legge si inserisce nel più ampio quadro delle politiche regionali di riordino territoriale e individua nella progressiva integrazione delle funzioni comunali uno degli elementi centrali del percorso di costruzione del nuovo ente.

In tale prospettiva, assume particolare rilievo il tema della **associazione progressiva delle funzioni**, quale strumento finalizzato a favorire il graduale allineamento amministrativo, organizzativo e gestionale dei tre Comuni prima della fusione definitiva. L'obiettivo perseguito è infatti quello di accompagnare il passaggio verso il Comune unico attraverso un progressivo processo di armonizzazione delle strutture, dei regolamenti, delle procedure amministrative e dei sistemi organizzativi.

La funzione relativa all'organizzazione generale dell'amministrazione, alla gestione finanziaria e contabile e al controllo assume, in questo quadro, una posizione particolarmente significativa, in quanto costituisce il principale ambito attraverso cui costruire un assetto amministrativo unitario e garantire il coordinamento delle altre funzioni comunali. L'integrazione dei sistemi contabili, delle procedure amministrative, dei modelli organizzativi e dei sistemi di controllo rappresenta infatti una delle condizioni essenziali per assicurare continuità amministrativa ed effettiva operatività al futuro nuovo Comune di Pescara.

Pur trattandosi di materie disciplinate prevalentemente dalla normativa statale, il percorso di fusione richiede inevitabilmente un progressivo riallineamento delle strutture organizzative, dei sistemi di programmazione e controllo, delle piattaforme informatiche e delle modalità di gestione amministrativa dei tre enti, attività che trovano nella disciplina regionale il quadro istituzionale di riferimento.

La Regione svolge, inoltre, una funzione di accompagnamento e coordinamento del processo di fusione, attraverso il raccordo con gli enti coinvolti e il monitoraggio delle attività necessarie alla costruzione del nuovo assetto amministrativo. Tale ruolo assume particolare rilievo proprio con riferimento alla funzione oggetto del presente studio, poiché la qualità dell'integrazione amministrativa e finanziaria rappresenterà una delle principali condizioni per il corretto funzionamento del futuro ente.

Nel complesso, il quadro regionale evidenzia dunque un modello di fusione fondato su un percorso graduale di convergenza amministrativa, organizzativa e gestionale, nel quale la funzione relativa all'organizzazione generale dell'amministrazione, alla gestione finanziaria e contabile e al controllo è destinata a costituire la **base amministrativa e operativa del futuro nuovo Comune di Pescara**.

2.3 Riparto delle competenze e assetto organizzativo della funzione

Alla luce del quadro normativo nazionale sopra delineato, la funzione relativa all'organizzazione generale dell'amministrazione, alla gestione finanziaria e contabile e al controllo si configura come una funzione trasversale e complessa, caratterizzata da un articolato sistema di competenze distribuite tra organi politici, struttura amministrativa e organismi di controllo. Tale assetto riflette il principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e attività di gestione, che costituisce uno degli elementi fondamentali dell'ordinamento degli enti locali.

In primo luogo, agli organi politici dell'ente - Sindaco, Giunta e Consiglio comunale - competono le funzioni di indirizzo, programmazione e controllo politico-amministrativo. In particolare, il Consiglio comunale esercita le competenze fondamentali in materia di programmazione economico-finanziaria e organizzazione generale dell'ente, attraverso l'approvazione del bilancio, del Documento Unico di Programmazione (DUP), dei regolamenti e degli atti fondamentali di organizzazione. La Giunta comunale svolge invece funzioni di impulso e attuazione degli indirizzi politici, definendo gli obiettivi della gestione amministrativa e coordinando l'azione delle strutture dell'ente. Il Sindaco, infine, esercita il ruolo di rappresentanza istituzionale e di direzione politico-amministrativa complessiva dell'ente.

Accanto agli organi politici, un ruolo centrale è svolto dal **Segretario generale**, figura chiamata a garantire il corretto funzionamento amministrativo dell'ente e la conformità dell'azione amministrativa ai principi di legalità, imparzialità e buon andamento. Nell'attuale assetto ordinamentale, il Segretario generale svolge funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente, sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e coordina l'attività amministrativa, assumendo inoltre un ruolo particolarmente rilevante nel sistema dei controlli interni e nella prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Nel contesto della funzione in esame assumono poi rilievo strategico i dirigenti e, in particolare, i responsabili dei servizi finanziari, cui competono le attività di gestione amministrativa, tecnica e contabile dell'ente. Ad essi è affidata la concreta attuazione degli indirizzi definiti dagli organi politici, attraverso l'adozione degli atti gestionali, la gestione delle risorse finanziarie, umane e strumentali e il presidio degli equilibri economico-finanziari dell'ente. Il responsabile del servizio finanziario riveste, in questo quadro, una posizione particolarmente delicata, poiché è chiamato a garantire la regolarità contabile e finanziaria dell'azione amministrativa, il rispetto degli equilibri di bilancio e la corretta gestione delle risorse pubbliche.

Particolare rilievo assume inoltre il sistema dei **controlli interni**, che costituisce oggi uno degli elementi strutturali della governance degli enti locali. Tale sistema comprende il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione, il controllo strategico, il controllo sugli equilibri finanziari e il controllo sulle società partecipate, secondo un modello finalizzato non soltanto alla verifica della legittimità degli atti, ma anche alla valutazione dell'efficienza, dell'efficacia e della sostenibilità dell'azione amministrativa. I controlli interni rappresentano quindi uno strumento essenziale per garantire governabilità, trasparenza e responsabilizzazione amministrativa, assumendo un rilievo ancora maggiore in un contesto di progressiva integrazione istituzionale quale quello della fusione.

Un ulteriore elemento centrale della funzione è rappresentato dal raccordo tra programmazione, bilancio e gestione amministrativa. Il sistema delineato dal TUEL e dalla normativa sull'armonizzazione contabile si fonda infatti sull'integrazione tra strumenti di pianificazione strategica, programmazione finanziaria e attività gestionale. Documento Unico di Programmazione, bilancio, PEG, PIAO e sistemi di monitoraggio costituiscono parti di un unico sistema finalizzato a garantire coerenza tra obiettivi politici, allocazione delle risorse e gestione operativa dell'ente. In tale prospettiva, la funzione finanziaria e organizzativa non si limita alla gestione tecnica delle risorse, ma assume una vera e propria funzione di governo complessivo dell'amministrazione.

Proprio per tali caratteristiche, la funzione di cui alla lettera a) presenta una marcata **natura trasversale rispetto a tutte le altre aree dell'ente**. Essa costituisce infatti il sistema attraverso cui vengono organizzate, coordinate e supportate tutte le attività comunali, incidendo

direttamente sul funzionamento degli uffici, sulla gestione dei procedimenti, sulla capacità di programmazione, sulla sostenibilità finanziaria e sull'effettiva operatività delle diverse funzioni amministrative.

Nel contesto del percorso di fusione tra i Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore, tale assetto assume un rilievo particolarmente significativo. La costruzione del futuro Comune unico richiederà infatti non soltanto l'integrazione delle strutture organizzative e dei sistemi contabili, ma anche la definizione di un nuovo modello di governance amministrativa capace di assicurare coordinamento, uniformità procedurale e capacità di governo di un ente di dimensioni e complessità significativamente superiori rispetto agli attuali assetti comunali.

In questa prospettiva, la corretta definizione del riparto delle competenze, dei sistemi di coordinamento amministrativo e delle modalità di integrazione tra programmazione, gestione e controllo rappresenta uno dei principali presupposti per garantire la piena funzionalità amministrativa del futuro nuovo Comune di Pescara.

3. Assetto attuale della funzione e analisi organizzativa dei tre Comuni

Le analisi sviluppate nel presente capitolo si fondano sui dati trasmessi dai Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore mediante i questionari di rilevazione, nonché sulle informazioni ricavate dalle banche dati pubbliche disponibili. I dati di dettaglio e i prospetti completi utilizzati ai fini dell'analisi sono riportati nel file Excel allegato alla presente relazione, che costituisce parte integrante del quadro conoscitivo di riferimento.

La ricognizione assume natura conoscitiva e preliminare ed è finalizzata a rappresentare l'assetto attuale della funzione relativa all'organizzazione generale dell'amministrazione, alla gestione finanziaria e contabile e al controllo, evidenziando elementi di convergenza, differenze operative e possibili ambiti di approfondimento in vista della costituzione del nuovo Comune di Pescara.

In questa fase, l'analisi non ha l'obiettivo di formulare valutazioni definitive sull'efficienza dei singoli assetti organizzativi, anche in considerazione della diversa dimensione demografica, amministrativa e finanziaria dei tre enti e delle differenti modalità di rilevazione di alcuni dati. Essa mira piuttosto a costruire una prima base comparativa, utile a comprendere la complessità del processo di integrazione e a individuare le principali aree sulle quali concentrare il successivo lavoro di armonizzazione organizzativa, procedurale e gestionale.

3.1 Analisi degli indicatori generali della funzione finanziaria e contabile

L'analisi comparata degli indicatori di processo relativi agli uffici di ragioneria dei Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore evidenzia, in primo luogo, una significativa differenza dimensionale e organizzativa tra i tre enti, coerente con la diversa consistenza demografica, finanziaria e amministrativa dei rispettivi apparati comunali. Al tempo stesso, i dati mettono in luce la presenza, in tutti e tre i Comuni, di volumi gestionali rilevanti, che confermano la particolare complessità della funzione finanziaria e contabile nel quadro del futuro processo di integrazione.

Con riferimento alle attività di programmazione, il Comune di Pescara presenta il volume più elevato di risorse correnti gestite, pari a circa 144,3 milioni di euro, rispetto ai circa 42,9 milioni di Montesilvano e ai circa 22,2 milioni di Spoltore. Diversamente, per quanto riguarda le risorse in conto capitale, Spoltore registra il valore più elevato (circa 28,8 milioni di euro), seguito da Pescara (25 milioni) e Montesilvano (18,8 milioni). Tale dato appare particolarmente significativo, in quanto evidenzia come anche enti di dimensioni più contenute possano presentare livelli di investimento e movimentazione di risorse straordinarie particolarmente rilevanti, spesso legati alla gestione di opere pubbliche finanziate mediante fondi esterni o programmi di investimento pluriennali.

Anche il numero dei centri di costo o centri di responsabilità (CDC) gestiti conferma la maggiore articolazione organizzativa del Comune di Pescara, che presenta 38 centri gestiti, rispetto ai 7 di Montesilvano e agli 8 di Spoltore. Tale elemento riflette una struttura amministrativa più complessa e segmentata, ma segnala anche la necessità, in prospettiva di fusione, di definire una **nuova architettura organizzativa e contabile** del futuro ente, evitando sia la mera sommatoria degli assetti esistenti sia una eccessiva concentrazione delle responsabilità gestionali.

Il dato relativo alle UEP movimentate risulta disponibile soltanto per Montesilvano e Spoltore, con valori pari rispettivamente a 2.557 e 1.591 unità. L'assenza del dato relativo a Pescara non consente un confronto omogeneo, ma conferma comunque la presenza di una significativa attività di movimentazione e gestione amministrativo-contabile anche nei Comuni di dimensioni

minori.

Con riferimento alle attività di gestione, emergono ulteriori elementi di rilievo. In particolare, il Comune di Pescara presenta un volume significativamente più elevato nella gestione IVA, con un debito/credito medio verso l'erario pari a circa 828 mila euro, a fronte dei circa 16 mila euro mensili di Montesilvano e dei circa 2.600 euro mensili di Spoltore. Analoga tendenza si riscontra nel volume d'affari rilevante ai fini IVA, pari a circa 1,88 milioni di euro per Pescara, 1,63 milioni per Montesilvano e 439 mila euro per Spoltore. Tali dati confermano la maggiore complessità gestionale del Comune capoluogo anche sotto il profilo fiscale e tributario, evidenziando la necessità di una particolare attenzione, nel futuro processo di integrazione, all'unificazione delle procedure IVA e dei sistemi di gestione fiscale dell'ente.

Per quanto riguarda i contratti di affitto gestiti, il dato risulta disponibile per Montesilvano (69 contratti) e Spoltore (20 contratti), mentre non è riportato per Pescara. Anche in questo caso, l'eterogeneità della rilevazione suggerisce cautela nelle valutazioni comparative, ma evidenzia comunque la presenza di attività patrimoniali e contrattuali che dovranno essere oggetto di progressiva armonizzazione.

Particolarmente significativo appare il dato relativo agli atti amministrativo-contabili gestiti dagli uffici di ragioneria. Le delibere analizzate con parere contabile risultano pari a 1.257 per Pescara, 220 per Montesilvano e 390 per Spoltore. Diversamente, il numero delle determinazioni analizzate con visto contabile presenta valori sostanzialmente allineati: 2.726 per Pescara, 2.766 per Montesilvano e 2.730 per Spoltore. Tale elemento appare di particolare interesse, poiché dimostra come alcuni carichi procedimentali risultino comparabili anche tra enti caratterizzati da dimensioni molto differenti. Ciò conferma che la complessità della funzione finanziaria dipende non soltanto dalla popolazione amministrata, ma anche dal modello organizzativo adottato, dal livello di decentramento gestionale e dalle modalità operative dei singoli enti.

Analoga tendenza emerge dall'analisi delle fatture di acquisto registrate, pari a 22.139 per Pescara, 6.094 per Montesilvano e 2.976 per Spoltore, nonché degli impegni contabili (9.243 per Pescara, 5.347 per Montesilvano e 1.742 per Spoltore). I mandati risultano pari rispettivamente a 18.473, 13.800 e 8.216, mentre le reversali raggiungono valori particolarmente elevati: 35.322 per Pescara, 19.166 per Montesilvano e 23.110 per Spoltore. Quest'ultimo dato evidenzia una significativa attività di gestione delle entrate anche nei Comuni di dimensioni più contenute.

Le variazioni di bilancio risultano pari a 13 per Pescara, 16 per Montesilvano e 28 per Spoltore. Il dato, pur richiedendo ulteriori approfondimenti qualitativi, potrebbe evidenziare differenti modalità di gestione della programmazione finanziaria e diversi livelli di stabilità o flessibilità del bilancio nel corso dell'esercizio.

Particolarmente rilevante appare infine l'analisi delle attività di rendicontazione e gestione dei residui. I residui attivi di parte corrente eliminati risultano pari a circa 17,3 milioni di euro per Pescara, 1,75 milioni per Montesilvano e 3,7 milioni per Spoltore. I residui passivi eliminati presentano invece valori più ravvicinati: 2,1 milioni per Pescara, 2,17 milioni per Montesilvano e 1,9 milioni per Spoltore.

Il totale dei residui attivi a consuntivo raggiunge valori molto elevati, pari a circa 110,5 milioni di euro per Pescara, 57,3 milioni per Montesilvano e 12,5 milioni per Spoltore, mentre i residui passivi risultano rispettivamente pari a 23,4 milioni, 17,3 milioni e 5,7 milioni di euro. Tali dati assumono particolare rilievo nella prospettiva della fusione, poiché evidenziano la necessità di una attenta ricognizione della composizione, anzianità ed esigibilità dei residui prima della confluenza nel futuro bilancio unitario del nuovo Comune di Pescara.

Anche il numero delle registrazioni di riaccertamento residui evidenzia una forte differenziazione organizzativa: 14.236 registrazioni per Pescara, 1.995 per Montesilvano e 308 per Spoltore. Si tratta di dati che riflettono sia la diversa dimensione dei bilanci sia differenti modalità di gestione delle attività di riaccertamento e pulizia contabile.

Da ultimo, il dato relativo ai nuovi mutui contratti nell'anno evidenzia il ricorso all'indebitamento da parte di Pescara (499 mila euro) e soprattutto di Spoltore (1,16 milioni di euro), mentre

Montesilvano non registra nuovi mutui nell'esercizio considerato. Anche tale elemento potrà assumere rilievo nella successiva fase di analisi della sostenibilità finanziaria del futuro ente unico.

Nel complesso, gli indicatori analizzati restituiscono l'immagine di tre sistemi amministrativo-contabili caratterizzati da dimensioni, carichi operativi e modelli organizzativi differenti, ma tutti interessati da volumi di attività significativi. La futura integrazione non potrà pertanto limitarsi a un mero accorpamento delle strutture esistenti, ma richiederà una vera **riprogettazione organizzativa e procedurale della funzione finanziaria e contabile**, finalizzata alla costruzione di un modello unitario, interoperabile e coerente con la dimensione amministrativa del futuro nuovo Comune di Pescara.

3.2 Analisi dei carichi di lavoro degli uffici di ragioneria

L'analisi dei carichi di lavoro degli uffici di ragioneria dei Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore consente di approfondire non soltanto i volumi di attività gestiti, ma anche le modalità organizzative attraverso cui la funzione finanziaria e contabile viene concretamente esercitata nei tre enti. I dati raccolti evidenziano infatti differenze significative sia nella distribuzione delle attività tra le diverse figure professionali, sia nei tempi e nelle modalità di lavorazione dei principali procedimenti amministrativo-contabili.

Va precisato che alcuni dati presentano modalità di rilevazione non sempre pienamente uniformi tra i tre Comuni, circostanza fisiologica in una fase ancora preliminare di ricognizione comparativa. Ciò non impedisce tuttavia di individuare alcune tendenze organizzative particolarmente significative e di ricostruire un quadro sufficientemente rappresentativo del funzionamento attuale della funzione finanziaria nei tre enti.

3.2.1 Attività ordinarie

L'analisi delle attività ordinarie evidenzia innanzitutto l'elevata ampiezza e complessità delle funzioni svolte dagli uffici di ragioneria, che comprendono non soltanto la gestione del bilancio e dei procedimenti contabili in senso stretto, ma anche attività di natura fiscale, rapporti con la tesoreria, gestione dell'indebitamento, rendicontazione, certificazioni, verifiche contabili e supporto trasversale all'intera macchina amministrativa.

Nel complesso, il prospetto analizza numerosi indicatori di processo e di carico operativo, relativi sia alle attività di programmazione sia a quelle di gestione e rendicontazione. Ai fini della presente analisi, particolare attenzione viene dedicata a sei KPI ritenuti maggiormente rappresentativi del funzionamento ordinario degli uffici finanziari e della futura sostenibilità organizzativa del Comune unico:

1. emissione mandati;
2. lavorazione determine;
3. registrazione fatture;
4. lavorazione delibere;
5. emissione reversali;
6. gestione degli impegni.

Tali indicatori risultano particolarmente significativi poiché rappresentano il nucleo centrale dell'attività amministrativo-contabile quotidiana degli enti locali e consentono di valutare sia il volume delle attività gestite sia il grado di complessità organizzativa sottostante.

Con riferimento all'**emissione dei mandati**, il Comune di Pescara presenta un carico di lavoro particolarmente elevato, con oltre 3.258 ore annue dedicate a tale attività, rispetto alle circa 1.378 ore di Montesilvano. Il dato relativo a Spoltore relativo al volume complessivo dei mandati emessi (8216) evidenzia comunque una attività significativa. L'emissione dei mandati costituisce una delle attività più rilevanti e continuative degli uffici finanziari, strettamente collegata ai flussi di pagamento dell'ente e alla gestione della spesa corrente e in conto capitale. In prospettiva di fusione, il tema assume particolare rilievo poiché il futuro Comune unico sarà chiamato a gestire volumi di pagamento estremamente consistenti, rendendo necessario un forte investimento

sulla standardizzazione dei processi e sulla digitalizzazione dei flussi autorizzativi e contabili.

Anche la **lavorazione delle determine** evidenzia volumi operativi molto elevati e sostanzialmente allineati tra i diversi enti. Pescara registra circa 2.762 ore annue dedicate a tale attività, mentre Montesilvano supera le 1.700 ore. Il dato assume particolare rilievo se rapportato al numero complessivo delle determine analizzate con visto contabile, già emerso nella precedente sezione della relazione. La lavorazione delle determine rappresenta infatti uno degli snodi centrali dell'intero sistema amministrativo dell'ente, poiché costituisce il principale punto di raccordo tra attività gestionale dei singoli settori e controllo contabile della ragioneria. L'elevato volume di attività evidenzia quindi il ruolo fortemente trasversale della funzione finanziaria rispetto all'intera organizzazione comunale.

Particolarmente significativa appare anche l'attività di **registrazione delle fatture**, che per Pescara assorbe oltre 2.337 ore annue, mentre Montesilvano registra circa 865 ore. Tale attività assume oggi una rilevanza crescente, anche alla luce della progressiva digitalizzazione dei flussi documentali e degli obblighi connessi alla fatturazione elettronica e ai tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni. In prospettiva di integrazione, il dato conferma la necessità di costruire un sistema unitario di gestione documentale e contabile, capace di assicurare interoperabilità, tracciabilità e uniformità procedurale.

Anche la **lavorazione delle delibere** presenta volumi operativi particolarmente consistenti: circa 1.983 ore annue per Pescara e oltre 1.634 ore per Montesilvano. Tale indicatore appare particolarmente significativo poiché evidenzia il forte coinvolgimento degli uffici finanziari nei procedimenti di natura programmatoria e deliberativa dell'ente. La funzione ragioneria non svolge infatti soltanto attività meramente esecutive o contabili, ma partecipa direttamente alla formazione degli atti amministrativi e al presidio della regolarità contabile delle decisioni degli organi politici e gestionali.

Con riferimento alla **emissione delle reversali**, i dati evidenziano un volume operativo rilevante soprattutto per Pescara e Montesilvano, rispettivamente con circa 1.416 e 1.041 ore annue dedicate all'attività. Il dato appare particolarmente interessante poiché segnala una significativa attività di gestione delle entrate e dei flussi di riscossione, che costituisce uno degli elementi più delicati dell'equilibrio finanziario dell'ente. Anche in questo caso, la futura integrazione richiederà la costruzione di procedure uniformi e sistemi informativi pienamente interoperabili.

Infine, l'attività relativa alla gestione degli **impegni contabili** evidenzia un carico operativo significativo in tutti gli enti: circa 566 ore annue per Pescara e circa 689 ore per Montesilvano. L'impegno costituisce infatti uno degli atti fondamentali della gestione finanziaria, poiché rappresenta il momento di assunzione delle obbligazioni giuridicamente perfezionate a carico dell'ente. La corretta gestione degli impegni assume quindi un rilievo centrale sia sotto il profilo della regolarità contabile sia rispetto al mantenimento degli equilibri di bilancio.

Accanto ai sei KPI principali sopra richiamati, la rilevazione ha preso in esame anche ulteriori indicatori che contribuiscono a delineare la complessità operativa della funzione finanziaria. In particolare, risultano rilevanti le attività connesse alla gestione IVA, ai rapporti con il tesoriere, alla predisposizione delle variazioni di bilancio, alla gestione dei residui, al riaccertamento ordinario, alle certificazioni e agli adempimenti verso organismi esterni. Analogamente, assumono rilievo le attività relative alla gestione dei contratti di affitto, alle verifiche fiscali e alla movimentazione delle unità elementari del piano dei conti e del bilancio.

Pur trattandosi di attività meno "visibili" rispetto ai principali procedimenti contabili, esse incidono in misura significativa sul funzionamento quotidiano degli uffici di ragioneria e contribuiscono a definire il livello complessivo di complessità amministrativa della funzione. In particolare, le attività di rendicontazione, controllo e gestione fiscale appaiono sempre più rilevanti alla luce dell'evoluzione normativa degli ultimi anni, che ha progressivamente ampliato gli obblighi di monitoraggio, certificazione e verifica a carico degli enti locali.

Nel complesso, l'analisi dei KPI e degli ulteriori indicatori rilevati evidenzia come gli uffici di ragioneria dei tre Comuni siano caratterizzati da **carichi operativi particolarmente rilevanti e fortemente trasversali rispetto all'intera organizzazione amministrativa**. I dati confermano

inoltre come la funzione finanziaria non possa essere considerata una mera struttura di supporto tecnico, ma rappresenti uno dei principali nodi organizzativi dell'ente, direttamente coinvolto nella quasi totalità dei procedimenti amministrativi e gestionali.

L'analisi evidenzia inoltre una forte concentrazione delle attività sulle figure di funzionari e istruttori direttivi, soprattutto nei Comuni di maggiori dimensioni, elemento che segnala una significativa intensità operativa della funzione e che dovrà essere attentamente considerato nella futura definizione dell'assetto organizzativo del Comune unico.

Ulteriori elementi di interesse emergono anche dall'analisi della distribuzione dei carichi di lavoro tra le diverse categorie professionali coinvolte nella funzione finanziaria. Il Comune di Pescara presenta infatti una forte concentrazione delle attività operative sulla componente degli istruttori, che assorbono circa 11.900 ore annue, mentre Montesilvano evidenzia un peso particolarmente significativo delle figure di funzionari/EQ e funzionari istruttori direttivi, che complessivamente superano le 11.000 ore annue. Tale differenza sembra riflettere modelli organizzativi differenti nella distribuzione delle responsabilità e delle attività istruttorie all'interno degli uffici finanziari.

Anche alcuni indicatori specifici evidenziano differenze organizzative significative tra i tre enti. In particolare, Montesilvano presenta un impegno particolarmente elevato nelle attività di liquidazione periodica IVA (oltre 2.258 ore annue), nella gestione dell'indebitamento (circa 1.377 ore) e nella predisposizione dei questionari preventivi e degli adempimenti di monitoraggio contabile, mentre Pescara registra un maggiore assorbimento di risorse nelle attività connesse alla gestione ordinaria dei procedimenti contabili, dei rapporti con i revisori e della predisposizione degli atti finanziari.

Particolarmente significativa appare inoltre l'incidenza delle attività di raccordo istituzionale e tecnico-contabile, quali i rapporti con il tesoriere, i revisori e gli organismi di controllo, che evidenziano come la funzione finanziaria svolga un ruolo non soltanto operativo, ma anche di coordinamento e presidio complessivo della governance amministrativo-contabile dell'ente.

Nel complesso, il quadro che emerge conferma la necessità, in prospettiva di fusione, di una profonda **riprogettazione organizzativa e procedurale della funzione finanziaria**, orientata non soltanto all'unificazione delle strutture esistenti, ma anche alla razionalizzazione dei flussi di lavoro, alla standardizzazione delle procedure e alla costruzione di sistemi informativi integrati e interoperabili.

3.2.2 Attività aggiuntive

Accanto alle attività ordinarie, gli uffici di ragioneria risultano coinvolti anche in una serie di attività ulteriori e complementari, che contribuiscono ad ampliare la complessità complessiva della funzione.

Tra queste assumono particolare rilievo i rapporti con la Corte dei Conti, la gestione delle società partecipate e, nel caso di Montesilvano, alcune attività specifiche connesse alla gestione contabile dei quadri economici dei lavori pubblici. In particolare, il dato relativo alle società partecipate evidenzia un impegno significativo soprattutto per il Comune di Pescara, coerente con la maggiore articolazione del sistema delle partecipazioni comunali del capoluogo.

Tali attività, pur non costituendo il nucleo centrale della gestione ordinaria, assumono un rilievo strategico crescente, soprattutto alla luce dell'evoluzione normativa in materia di controlli sugli organismi partecipati, monitoraggio finanziario e rendicontazione verso gli organismi di controllo esterni.

In prospettiva di fusione, tali funzioni richiederanno una progressiva armonizzazione organizzativa e procedurale, anche in relazione alla futura gestione unitaria delle partecipazioni e dei rapporti con gli organi di controllo esterni.

3.3 Livello di digitalizzazione della funzione finanziaria e contabile

L'analisi del livello di digitalizzazione degli uffici di ragioneria dei Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore evidenzia un quadro complessivamente positivo sotto il profilo della presenza di strumenti informatici a supporto delle principali attività contabili e finanziarie, pur in presenza di livelli differenti di integrazione dei processi e di utilizzo delle funzionalità disponibili. Va preliminarmente evidenziato che alcuni dati risultano probabilmente non del tutto allineati o omogenei tra i tre enti, come segnalato anche nella nota tecnica del prospetto di rilevazione. Ciò nonostante, l'analisi consente comunque di individuare alcune tendenze significative rispetto al grado di digitalizzazione della funzione e ai principali ambiti sui quali sarà necessario intervenire nella prospettiva del Comune unico.

Nel complesso, emerge come le attività maggiormente standardizzate e direttamente integrate con il software contabile – quali liquidazioni tecniche, acquisizione dei flussi stipendiali, gestione delle utenze, cassa economale, ordinativi informatici e importazione delle quietanze di tesoreria – risultino già ampiamente digitalizzate, soprattutto nei Comuni di Pescara e Spoltore. Analogamente, appaiono informatizzate anche alcune attività di rendicontazione verso organismi esterni, come l'export del rendiconto Corte dei Conti in formato XML.

Permangono invece margini di miglioramento nelle attività caratterizzate da una maggiore componente istruttoria o da una forte interazione con gli uffici esterni alla ragioneria. In particolare, le richieste di bilancio e le richieste di variazione da parte degli altri settori risultano in alcuni casi soltanto parzialmente integrate con il sistema contabile, continuando ad essere gestite attraverso strumenti paralleli quali fogli Excel o documenti Word. Ciò appare particolarmente evidente nel caso di Montesilvano, dove alcune funzionalità risultano teoricamente disponibili ma non ancora pienamente utilizzate in modalità integrata.

Anche la gestione degli investimenti, dei finanziamenti e delle rate di mutuo evidenzia un utilizzo ancora significativo di strumenti esterni al software contabile, prevalentemente basati su fogli Excel. Tale elemento appare particolarmente rilevante poiché riguarda attività centrali nella gestione della programmazione finanziaria e delle opere pubbliche, che nel futuro Comune unico richiederanno invece piattaforme integrate, interoperabili e condivise.

Un ulteriore elemento significativo riguarda il diverso grado di automazione dei flussi informativi tra gli uffici dell'ente e la ragioneria. In alcuni ambiti, infatti, permane una gestione ancora parzialmente manuale dei procedimenti, con conseguente duplicazione delle attività istruttorie e dei passaggi documentali. In prospettiva di fusione, il superamento di tali frammentazioni rappresenterà uno degli obiettivi principali del processo di integrazione amministrativa.

Nel complesso, il quadro evidenzia come i tre Comuni dispongano già di una base significativa di digitalizzazione della funzione finanziaria, ma anche come persistano modalità operative differenziate e livelli non uniformi di integrazione dei processi amministrativo-contabili. La costituzione del nuovo Comune di Pescara richiederà pertanto una progressiva **armonizzazione dei sistemi informativi e dei flussi digitali**, finalizzata non soltanto all'unificazione delle piattaforme software, ma anche alla standardizzazione delle procedure, all'interoperabilità dei dati e alla piena digitalizzazione dei rapporti tra i diversi uffici dell'ente.

In tale prospettiva, il tema della digitalizzazione assume una valenza strategica, poiché la capacità del futuro Comune unico di operare in modo efficiente e integrato dipenderà in larga misura dalla costruzione di un ecosistema amministrativo digitale unitario, capace di sostenere i nuovi volumi operativi e di garantire uniformità procedurale, tracciabilità e tempestività nella gestione dei processi finanziari e contabili.

3.4 Sintesi degli elementi emersi dall'analisi

L'analisi complessiva dei dati raccolti evidenzia un quadro articolato e caratterizzato da significative differenze dimensionali, organizzative e operative tra i tre uffici di ragioneria dei Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore. Le informazioni disponibili consentono comunque di delineare alcune tendenze particolarmente rilevanti ai fini della futura integrazione della

funzione finanziaria e contabile nel contesto del nuovo Comune di Pescara.

Sotto il profilo della dimensione finanziaria e dei volumi gestionali, emerge con chiarezza il ruolo predominante del Comune di Pescara, che presenta valori significativamente superiori rispetto agli altri enti nella quasi totalità degli indicatori analizzati. Il Comune capoluogo gestisce infatti volumi molto elevati sia in termini di risorse correnti sia rispetto ai principali procedimenti amministrativo-contabili, quali fatture registrate, impegni, mandati e reversali. Montesilvano presenta a sua volta un apparato finanziario di dimensioni rilevanti, mentre Spoltore evidenzia una scala amministrativa più contenuta ma comunque caratterizzata da attività operative significative.

Particolarmente rilevante appare il tema dei **residui attivi e passivi**, che rappresenta uno degli elementi più delicati nell'ambito dei processi di integrazione finanziaria tra enti. I dati evidenziano infatti la presenza di stock residui particolarmente consistenti, soprattutto nel caso di Montesilvano, circostanza che richiederà specifici approfondimenti nella successiva fase di costruzione del bilancio del futuro ente unico, anche con riferimento alla composizione, anzianità ed effettiva esigibilità dei residui.

Sul versante organizzativo, l'analisi dei carichi di lavoro conferma la forte complessità della funzione finanziaria e contabile e il suo carattere fortemente trasversale rispetto all'intera attività amministrativa dell'ente. I dati disponibili evidenziano una significativa concentrazione delle attività sulle figure di funzionari, istruttori direttivi e istruttori amministrativi, con modelli organizzativi parzialmente differenti tra i tre Comuni. Va tuttavia evidenziato che la rilevazione dei dati relativi ai carichi di lavoro presenta ancora alcuni elementi di incompletezza, in particolare per quanto riguarda Spoltore, mentre i dati di Pescara sono stati successivamente integrati. Ciò rende opportuno un ulteriore affinamento del quadro conoscitivo nella fase successiva del percorso di armonizzazione.

L'analisi evidenzia inoltre la presenza di alcune attività specialistiche attualmente gestite mediante supporti esterni, soprattutto in materia di contabilità economico-patrimoniale e assistenza fiscale. In prospettiva di fusione, sarà necessario valutare attentamente se procedere verso una progressiva internalizzazione di tali competenze oppure mantenere forme di affidamento esterno, eventualmente attraverso procedure unificate e maggiormente razionalizzate.

Per quanto riguarda il livello di digitalizzazione, il quadro complessivo appare positivo sotto il profilo della presenza di strumenti informatici a supporto delle principali attività contabili e finanziarie. Permangono tuttavia differenze significative nel grado di integrazione dei processi e nell'utilizzo delle funzionalità disponibili. In particolare, alcune attività strategiche - quali gestione investimenti, finanziamenti, variazioni di bilancio e gestione dei mutui - risultano ancora parzialmente gestite mediante strumenti esterni ai software contabili, prevalentemente basati su fogli Excel o documenti Word.

Proprio il tema dei **sistemi informativi e dell'interoperabilità delle piattaforme** emerge come uno degli aspetti più delicati e strategici del futuro processo di integrazione. Dall'analisi non emerge infatti con piena chiarezza un quadro uniforme dei software gestionali utilizzati dai tre enti, né del livello di compatibilità tra le piattaforme in uso. In questa prospettiva, la ricognizione dei sistemi informativi, dei contratti software attivi e delle relative scadenze costituirà uno dei passaggi preliminari più importanti ai fini della costruzione del futuro assetto amministrativo unitario.

Nel complesso, il quadro che emerge conferma come la futura integrazione della funzione relativa all'organizzazione generale dell'amministrazione, alla gestione finanziaria e contabile e al controllo non possa essere affrontata come un mero accorpamento formale delle strutture esistenti. Il processo richiederà invece una vera **riprogettazione organizzativa, procedurale e digitale della funzione**, finalizzata alla costruzione di un modello amministrativo unitario, interoperabile e coerente con la dimensione e la complessità del futuro nuovo Comune di Pescara.

4. Analisi della produttività e ipotesi di dimensionamento del futuro ufficio unificato

L'analisi sviluppata nei capitoli precedenti consente di formulare alcune prime valutazioni in merito al possibile dimensionamento organizzativo della funzione relativa all'organizzazione generale dell'amministrazione, alla gestione finanziaria e contabile e al controllo nel futuro nuovo Comune di Pescara.

I dati elaborati nel file di analisi allegato permettono infatti di sviluppare una simulazione preliminare relativa ai volumi operativi attesi, ai carichi di lavoro aggregati e al possibile fabbisogno organizzativo del futuro ufficio unico di ragioneria, assumendo come base i dati attualmente disponibili nei tre enti.

Va preliminarmente evidenziato che le elaborazioni mantengono carattere necessariamente preliminare e ricognitivo, sia in ragione della diversa modalità di compilazione di alcuni dati relativi ai carichi di lavoro, sia perché l'effettivo assetto del futuro ente dipenderà anche dalle scelte organizzative che verranno assunte nel corso della fase di armonizzazione. In particolare, il futuro modello operativo potrà incidere in misura significativa sulla distribuzione delle attività, sul grado di centralizzazione dei procedimenti e sui livelli di automazione dei flussi amministrativo-contabili.

Ciò premesso, il quadro che emerge evidenzia con chiarezza come il futuro nuovo Comune di Pescara sarà chiamato a gestire una struttura finanziaria e contabile di dimensioni particolarmente rilevanti, caratterizzata da volumi amministrativi superiori a quelli attualmente registrati nella maggior parte degli enti locali di medie dimensioni.

L'aggregazione dei dati dei tre Comuni determina infatti un sistema amministrativo-finanziario che, sulla base dei dati disponibili, si troverà a gestire:

- oltre 70 milioni di euro di risorse in conto capitale;
- circa 209 milioni di euro di risorse correnti;
- oltre 31.000 fatture annue registrate;
- circa 16.000 impegni contabili;
- oltre 40.000 mandati;
- circa 77.000 reversali;
- un volume estremamente significativo di residui attivi e passivi;
- migliaia di procedimenti amministrativo-contabili soggetti a controllo e validazione.

Si tratta di dati che evidenziano con immediatezza la necessità di costruire una struttura organizzativa fortemente specializzata, capace di operare secondo logiche integrate e con un elevato livello di standardizzazione procedurale e tecnologica.

Particolarmente significativo appare il tema della **produttività amministrativo-contabile**. L'analisi dei carichi di lavoro mostra infatti come gli uffici attuali operino già oggi con livelli di attività molto elevati, soprattutto nelle funzioni maggiormente ripetitive e trasversali, quali emissione mandati, lavorazione determine, registrazione fatture, emissione reversali e gestione degli impegni.

In questa prospettiva, la costruzione del futuro ufficio unificato non potrà essere affrontata secondo una logica puramente additiva, limitata alla sommatoria delle attuali dotazioni organiche. Al contrario, la fusione rappresenta una opportunità per ripensare complessivamente l'organizzazione della funzione finanziaria, superando le frammentazioni oggi esistenti e costruendo un modello maggiormente orientato: a) alla specializzazione delle attività; b) alla centralizzazione dei procedimenti standardizzati; c) alla digitalizzazione dei flussi; d) all'integrazione dei sistemi informativi; e) alla riduzione delle duplicazioni operative; f) alla standardizzazione delle procedure contabili e autorizzative.

In tale contesto, il tema del dimensionamento del personale assume particolare rilevanza. I dati disponibili evidenziano infatti una significativa incidenza delle figure di funzionari, istruttori direttivi e istruttori amministrativi nei carichi operativi della funzione, mentre appare molto limitato - o assente - il ricorso a figure operative di supporto.

L'analisi suggerisce pertanto che il futuro assetto organizzativo dovrà essere costruito attorno a una struttura amministrativa fortemente integrata e caratterizzata da un elevato livello di specializzazione tecnica, capace di presidiare in modo stabile e coordinato le diverse dimensioni della governance finanziaria del nuovo ente. In questa prospettiva, particolare rilievo assumeranno le competenze in materia finanziaria e contabile, le funzioni dedicate alla programmazione e al controllo, i presidi specialistici relativi agli adempimenti fiscali e alla rendicontazione, nonché il rafforzamento delle attività connesse ai sistemi informativi contabili e alla gestione dei flussi digitali. Parallelamente, il nuovo modello organizzativo dovrà garantire un raccordo strutturato e continuativo tra bilancio, programmazione strategica, controllo di gestione e monitoraggio degli equilibri finanziari, assicurando piena integrazione tra le diverse componenti della futura amministrazione comunale.

Parallelamente, la futura integrazione richiederà una particolare attenzione ai processi di armonizzazione organizzativa e gestionale. Le differenze oggi esistenti nei modelli operativi, nei sistemi software, nei livelli di digitalizzazione e nelle modalità di distribuzione delle attività potrebbero infatti rappresentare, nella fase iniziale della fusione, uno dei principali elementi di criticità organizzativa.

In questa prospettiva, uno degli obiettivi prioritari dovrà essere la costruzione di un **modello organizzativo unitario e interoperabile**, capace di assicurare uniformità procedurale e omogeneità nei sistemi di controllo, favorendo al tempo stesso l'integrazione dei sistemi informativi, la piena tracciabilità dei flussi contabili e la standardizzazione dei tempi di lavorazione. Parallelamente, il nuovo assetto dovrà rafforzare il coordinamento tra i diversi settori dell'ente, superando le attuali frammentazioni organizzative e garantendo modalità operative condivise all'interno della futura amministrazione comunale.

Particolarmente rilevante sarà inoltre il tema della digitalizzazione. I dati raccolti evidenziano infatti la presenza di alcune attività ancora gestite attraverso strumenti paralleli o procedure manuali, soprattutto nei processi di gestione investimenti, variazioni di bilancio, mutui e comunicazioni interne. La costruzione del Comune unico rappresenta quindi anche l'occasione per completare il percorso di trasformazione digitale della funzione finanziaria, attraverso la progressiva integrazione delle piattaforme software e la revisione dei flussi amministrativi.

Nel complesso, il quadro che emerge evidenzia come la costituzione del futuro ufficio unificato di ragioneria non debba essere interpretata come una semplice operazione di accorpamento amministrativo, ma come un vero processo di **riorganizzazione strategica della funzione finanziaria e contabile**, finalizzato alla costruzione di una struttura moderna, integrata e coerente con la dimensione del futuro nuovo Comune di Pescara.

4.1 Indicatori di produttività e stima preliminare del dimensionamento del Comune unificato

L'analisi degli indicatori di produttività consente di sviluppare una prima simulazione quantitativa del possibile fabbisogno organizzativo della futura funzione finanziaria e contabile del nuovo Comune di Pescara, assumendo come base i principali volumi operativi attualmente registrati nei tre enti e i tempi medi di lavorazione rilevati per alcune delle attività maggiormente standardizzabili.

L'analisi prende in considerazione sei procedimenti ritenuti maggiormente rappresentativi dell'operatività ordinaria degli uffici di ragioneria:

1. delibere;
2. determine;
3. fatture;
4. impegni;
5. mandati;
6. reversali.

Per ciascun indicatore è stato stimato il volume complessivo atteso nel futuro Comune unificato, aggregando i dati dei tre enti e applicando successivamente un coefficiente medio di

ore/pratica calcolato sulla base dei dati disponibili di Pescara e Montesilvano. I dati relativi a Spoltore, infatti, non risultano pienamente utilizzabili ai fini della determinazione delle ore/pratica, poiché i carichi di lavoro non sono stati dichiarati secondo modalità omogenee.

Sulla base di tale metodologia, il futuro nuovo Comune di Pescara si troverebbe a gestire annualmente:

- circa 1.867 delibere;
- oltre 8.200 determine;
- più di 31.000 fatture;
- oltre 16.000 impegni;
- circa 40.500 mandati;
- quasi 77.600 reversali.

L'aggregazione dei volumi evidenzia con immediatezza la dimensione particolarmente significativa della futura struttura finanziaria del nuovo ente, che si collocherebbe su livelli operativi tipici delle amministrazioni locali di maggiore complessità organizzativa.

L'applicazione dei tempi medi di lavorazione ai volumi aggregati consente di stimare, per i sei KPI analizzati, un fabbisogno complessivo pari a circa **26.463 ore annue**, corrispondenti a circa **16,5 FTE** (Full Time Equivalent). Tale stima si ridurrebbe a circa **14,9 FTE** nell'ipotesi di una ottimizzazione organizzativa del 10%, resa possibile dall'integrazione dei processi, dalla standardizzazione delle procedure e dalla digitalizzazione dei flussi amministrativi.

A tali attività si aggiunge poi il complesso delle cosiddette "attività residue", cioè tutte quelle funzioni non direttamente riconducibili ai KPI standardizzati ma comunque essenziali al funzionamento della ragioneria: rendiconto, bilancio, rapporti con il tesoriere, gestione IVA, rapporti con revisori e Corte dei Conti, attività fiscali, certificazioni, controlli, gestione mutui, inventari, verifiche e adempimenti specialistici.

Per tali attività il prospetto stima un fabbisogno ulteriore pari a circa **29.377 ore annue**, equivalenti a circa **18,3 FTE**, che si ridurrebbero a circa **16,5 FTE** nell'ipotesi di efficientamento del 10%.

Nel complesso, il dimensionamento preliminare del futuro ufficio unificato evidenzia quindi un fabbisogno teorico complessivo pari a circa:

- **55.840 ore annue**, equivalenti a circa **34,9 FTE**;
- oppure circa **50.256 ore annue** e **31,4 FTE** nell'ipotesi di efficientamento organizzativo e ottimizzazione dei processi.

I dati appaiono particolarmente significativi poiché mostrano come il futuro assetto organizzativo non possa essere costruito mediante una semplice trasposizione delle strutture esistenti, ma richieda una vera attività di riprogettazione dei processi e delle modalità operative della funzione finanziaria.

Particolarmente rilevante appare inoltre il tema della **produttività differenziale** tra i diversi enti. I dati evidenziano infatti significative differenze nei tempi medi di lavorazione delle pratiche tra Pescara e Montesilvano, soprattutto per quanto riguarda determine, fatture, impegni e reversali. Tali differenze possono dipendere da molteplici fattori - modelli organizzativi, livelli di digitalizzazione, modalità operative, distribuzione delle competenze, grado di integrazione dei software - e confermano la necessità di una successiva fase di approfondimento qualitativo dei processi interni.

In prospettiva di fusione, tali elementi assumono particolare importanza poiché evidenziano i possibili margini di efficientamento derivanti dalla standardizzazione delle procedure, dall'integrazione delle piattaforme informatiche e dalla razionalizzazione delle attività ripetitive e maggiormente automatizzabili.

Nel complesso, il quadro che emerge conferma come il futuro ufficio finanziario del nuovo Comune di Pescara dovrà essere concepito come una struttura ad elevata specializzazione tecnica e organizzativa, caratterizzata da una forte integrazione digitale, da processi standardizzati e da una significativa capacità di coordinamento trasversale rispetto all'intera macchina amministrativa dell'ente.

4.2 Le possibili leve di ottimizzazione organizzativa del Comune unificato

L'analisi dei dati consente inoltre di individuare alcune possibili leve di efficientamento organizzativo che potrebbero produrre, nel medio periodo, una riduzione significativa dell'effort complessivo richiesto per la gestione della funzione finanziaria e contabile del futuro nuovo Comune di Pescara.

La stima prudenziale utilizzata nell'analisi precedente assume un potenziale efficientamento complessivo nell'ordine del **10% dei carichi operativi**, valore che appare coerente con le esperienze comparative relative ai processi di accorpamento amministrativo e con le specifiche criticità organizzative emerse dall'analisi dei tre enti.

Una prima leva di efficientamento è rappresentata dalla **specializzazione delle risorse per processo**. L'attuale organizzazione dei tre uffici evidenzia infatti una significativa frammentazione delle attività e una frequente alternanza delle risorse tra procedimenti differenti. Nel futuro Comune unificato sarà invece possibile costruire nuclei organizzativi maggiormente specializzati - ad esempio dedicati stabilmente alla gestione di mandati e reversali, alla programmazione di bilancio, alla rendicontazione o alla gestione fiscale - con conseguente riduzione dei tempi improduttivi, delle interruzioni operative e delle rilavorazioni derivanti da errori o disomogeneità procedurali. Tale elemento potrebbe generare un efficientamento stimabile tra il 2% e il 3% dell'effort complessivo.

Una seconda leva particolarmente rilevante riguarda la **digitalizzazione e automazione dei processi ancora gestiti manualmente** (con un efficientamento stimabile tra il 2% e il 3% dell'effort complessivo). L'analisi dei sistemi attualmente in uso evidenzia infatti la presenza di numerose attività ancora gestite tramite fogli Excel, elaborazioni manuali o strumenti non integrati con il software contabile, soprattutto con riferimento alla gestione degli investimenti, dei finanziamenti, dei mutui e di alcune comunicazioni amministrative. La costruzione di un gestionale unico integrato e l'attivazione di moduli oggi non utilizzati potrebbero ridurre significativamente le duplicazioni operative e le attività manuali di controllo e reimputazione dei dati. In particolare, l'automazione dei processi ad alto volume e bassa variabilità - quali reversali e mandati mutui - potrebbe determinare un recupero operativo particolarmente significativo.

Un ulteriore ambito di efficientamento è rappresentato dalla **standardizzazione delle procedure e dei modelli documentali**, stimabile, come efficientamento, al 2%. Attualmente i tre enti utilizzano modalità operative, modelli di atto e prassi istruttorie differenti anche per procedimenti sostanzialmente identici. La predisposizione di un manuale operativo unico, accompagnato da template standardizzati e procedure uniformi, consentirebbe di ridurre i tempi di lavorazione, limitare le richieste di integrazione da parte dei settori e migliorare l'omogeneità dei controlli contabili. Tale elemento appare particolarmente rilevante soprattutto con riferimento alle delibere, determine e liquidazioni, che rappresentano alcune delle attività maggiormente ricorrenti dell'intera funzione finanziaria.

Particolarmente importante appare inoltre il tema della **unificazione dei sistemi software e delle piattaforme gestionali** (stima efficientamento 1-2%). L'eventuale presenza di software differenti - o comunque di configurazioni non pienamente interoperabili - rappresenta oggi uno dei principali elementi di complessità organizzativa. La migrazione verso un'unica piattaforma gestionale consentirebbe infatti di eliminare attività di esportazione e reimportazione dati, ridurre i tempi di formazione del personale e attivare moduli trasversali condivisi, quali ordinativi informatici centralizzati, import automatici delle quietanze e sistemi integrati di monitoraggio contabile.

Un ulteriore margine di efficientamento deriva dalla **riduzione delle duplicazioni amministrative interne** (stima efficientamento 1-2%). Attualmente ciascun Comune gestisce autonomamente una serie di adempimenti obbligatori - bilanci, certificazioni, questionari, relazioni verso Corte dei Conti e revisori - che nel futuro Comune unificato verranno invece prodotti una sola volta per l'intero ente. Ciò potrà determinare una riduzione significativa delle attività di reporting e rendicontazione, soprattutto per le componenti maggiormente ripetitive e standardizzabili.

Infine, anche le **economie di scala nella formazione e nell'aggiornamento normativo** potranno produrre benefici organizzativi, seppur più contenuti, generando un efficientamento stimabile tra il 0,5% e l'1% dell'effort complessivo. Le attività di aggiornamento in materia contabile, fiscale e normativa, oggi svolte separatamente nei tre enti, potranno infatti essere organizzate in modo unitario, favorendo una maggiore uniformità interpretativa e una più efficiente diffusione delle competenze professionali.

Nel complesso, il quadro che emerge evidenzia come i possibili efficientamenti non derivino tanto da una riduzione lineare delle risorse, quanto piuttosto dalla capacità del futuro nuovo Comune di Pescara di costruire un modello organizzativo maggiormente integrato, standardizzato e digitale. I benefici attesi appaiono inoltre strettamente collegati alla capacità di accompagnare la fase di transizione con adeguati investimenti organizzativi, tecnologici e formativi.

Va infine evidenziato che tali effetti non potranno essere immediati, ma richiederanno fisiologicamente un periodo di progressiva implementazione e consolidamento, stimabile orientativamente tra i 6 e i 18 mesi successivi all'avvio del nuovo assetto organizzativo. In questa prospettiva, la stima prudenziale di un efficientamento complessivo nell'ordine del 10% appare coerente con il quadro organizzativo emerso dall'analisi e con le principali esperienze comparative di integrazione amministrativa tra enti locali.

5. Analisi dei regolamenti di contabilità dei tre Comuni

Il regolamento di contabilità rappresenta uno degli strumenti fondamentali attraverso cui ciascun ente locale disciplina il proprio assetto finanziario, contabile e organizzativo, definendo le regole operative relative alla programmazione, gestione, rendicontazione e controllo delle risorse pubbliche. Esso costituisce infatti il principale atto regolamentare di attuazione delle disposizioni contenute nel TUEL e nel sistema di armonizzazione contabile di cui al d.lgs. 118/2011, adattando i principi generali dell'ordinamento alle specificità organizzative del singolo ente.

Attraverso il regolamento di contabilità vengono disciplinati aspetti centrali del funzionamento amministrativo dell'ente, quali:

- il ciclo della programmazione finanziaria;
- la formazione e gestione del bilancio;
- le procedure contabili;
- i rapporti tra organi politici e struttura tecnica;
- il sistema dei controlli interni;
- le competenze del servizio finanziario;
- le modalità di gestione dei residui e degli equilibri;
- i rapporti con il tesoriere e con l'organo di revisione.

Nel contesto del percorso di fusione tra Pescara, Montesilvano e Spoltore, l'analisi dei regolamenti di contabilità assume un rilievo particolarmente significativo, poiché tali strumenti rappresentano una delle principali espressioni dell'organizzazione amministrativa e gestionale dei singoli enti. Le differenze regolamentari esistenti riflettono infatti non soltanto differenti scelte tecniche e procedurali, ma anche modelli organizzativi e prassi amministrative sviluppatesi autonomamente nel tempo.

L'obiettivo della presente sezione non è quello di svolgere un'analisi giuridica esaustiva dei singoli regolamenti, quanto piuttosto di evidenziare gli elementi maggiormente rilevanti nella prospettiva della futura integrazione amministrativa e finanziaria del nuovo Comune di Pescara. In particolare, l'attenzione viene posta sugli aspetti che potranno richiedere un successivo lavoro di armonizzazione regolamentare, procedurale e organizzativa, al fine di costruire un sistema unitario coerente con il futuro assetto del nuovo ente.

In questa prospettiva, il futuro regolamento di contabilità del nuovo Comune di Pescara non potrà limitarsi a recepire formalmente le disposizioni normative vigenti o a combinare gli attuali regolamenti comunali, ma dovrà rappresentare uno strumento di vera **integrazione organizzativa e gestionale**, capace di accompagnare la costruzione di procedure uniformi, sistemi di controllo omogenei e modalità operative condivise all'interno della nuova amministrazione unificata.

5.1 Il regolamento di contabilità del Comune di Pescara

Il regolamento di contabilità del Comune di Pescara si presenta come un testo particolarmente articolato e strutturato, fortemente orientato all'attuazione del sistema di armonizzazione contabile introdotto dal d.lgs. 118/2011 e coerente con l'impianto organizzativo di un ente di dimensioni medio-grandi.

Il regolamento disciplina in maniera organica l'intero ciclo finanziario e contabile dell'ente, articolandosi in sette titoli dedicati rispettivamente:

1. alle norme generali e al servizio finanziario;
2. alla programmazione e al bilancio;
3. alla gestione;
4. alla rendicontazione;
5. alla revisione economico-finanziaria;
6. al servizio di tesoreria;
7. alle disposizioni finali e transitorie.

Uno degli elementi maggiormente significativi del regolamento è la forte centralità attribuita al Servizio finanziario, concepito non come mero ufficio di registrazione contabile, ma come struttura di coordinamento, controllo e presidio trasversale degli equilibri economico-finanziari dell'ente. Il regolamento sottolinea infatti la necessità di garantire al servizio finanziario adeguata autonomia organizzativa e funzionale, attribuendogli compiti di guida, coordinamento, controllo e supporto rispetto all'intera macchina amministrativa.

Particolarmente rilevante appare inoltre il livello di dettaglio procedurale con cui vengono disciplinate le diverse fasi della gestione finanziaria. Il regolamento definisce infatti in maniera puntuale i rapporti tra dirigenti e servizio finanziario, le modalità di predisposizione del DUP e del bilancio, i termini interni per la formazione degli atti e le procedure relative all'impegno, alla liquidazione e al pagamento delle spese. Parallelamente, esso disciplina in modo approfondito il sistema dei controlli sugli equilibri finanziari e le modalità di gestione dei residui e dei debiti fuori bilancio, delineando un assetto amministrativo fortemente orientato alla standardizzazione delle procedure e al presidio costante della regolarità contabile.

Si tratta di un'impostazione che evidenzia una struttura amministrativa già fortemente proceduralizzata e orientata alla standardizzazione dei flussi operativi, con una significativa attenzione ai profili di responsabilità dirigenziale, al monitoraggio costante della gestione e alla tracciabilità delle procedure contabili. Emblematico, in tal senso, è il frequente richiamo agli obblighi di monitoraggio da parte dei dirigenti, alla tempestiva segnalazione delle criticità e alla responsabilità diretta rispetto alla corretta gestione delle entrate e delle spese.

Dal punto di vista organizzativo, il regolamento riflette inoltre un modello amministrativo già caratterizzato da un elevato grado di integrazione digitale e informatizzazione dei processi. Numerose disposizioni fanno infatti riferimento all'utilizzo di piattaforme informatiche, flussi documentali digitali, PEC, intranet, ordinativi informatici, collegamenti telematici con il tesoriere e gestione elettronica delle fatture.

Ulteriore elemento di interesse è rappresentato dalla presenza di numerose disposizioni orientate alla standardizzazione delle procedure interne. In più punti il regolamento attribuisce infatti al dirigente del servizio finanziario il potere di definire modelli operativi, contenuti minimi degli atti, circolari interpretative e modalità uniformi di gestione documentale, con l'obiettivo dichiarato di velocizzare i controlli, ridurre le irregolarità e uniformare i comportamenti organizzativi dei diversi settori.

Nel complesso, il regolamento del Comune di Pescara appare quindi coerente con le esigenze operative di un ente di grandi dimensioni e con una struttura amministrativa caratterizzata da elevata complessità gestionale. Proprio per tali caratteristiche, esso costituisce probabilmente il riferimento regolamentare più vicino al futuro assetto organizzativo del nuovo Comune di Pescara, soprattutto per quanto riguarda:

- la centralizzazione delle funzioni finanziarie;
- la standardizzazione dei processi;
- l'integrazione digitale dei flussi;
- il rafforzamento dei controlli interni;
- la formalizzazione dei rapporti tra servizio finanziario e settori operativi.

In prospettiva di fusione, molte delle soluzioni organizzative già presenti nel regolamento di Pescara potrebbero pertanto costituire una base tecnica di partenza per la costruzione del futuro regolamento unitario, pur richiedendo successivi adattamenti e armonizzazioni rispetto alle differenti prassi organizzative oggi esistenti negli altri due enti.

5.2 Il regolamento di contabilità del Comune di Montesilvano

Il regolamento di contabilità armonizzata del Comune di Montesilvano si presenta come un testo fortemente orientato all'adeguamento al sistema di armonizzazione contabile introdotto dal d.lgs. 118/2011, con una struttura complessivamente più snella rispetto a quella del Comune di Pescara, ma comunque articolata e coerente con i principali istituti della contabilità pubblica locale.

Il regolamento disciplina l'intero ciclo della programmazione e della gestione finanziaria, articolandosi in dodici titoli dedicati:

1. al servizio finanziario;
2. alla pianificazione, programmazione e previsione;
3. alla gestione del bilancio;
4. al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio;
5. agli equilibri finanziari;
6. alla rendicontazione;
7. al bilancio consolidato;
8. agli agenti contabili e funzioni di economato;
9. all'organo di revisione;
10. alla tesoreria;
11. al sistema economico-patrimoniale;
12. agli investimenti e all'indebitamento.

Anche nel caso di Montesilvano emerge una forte centralità del Servizio Economico Finanziario, al quale vengono attribuite funzioni di coordinamento, monitoraggio e presidio degli equilibri complessivi dell'ente. Il regolamento definisce in modo puntuale le competenze del dirigente finanziario, evidenziandone il ruolo sia nella verifica della compatibilità delle previsioni di bilancio sia nel controllo costante della gestione e nella salvaguardia degli equilibri finanziari.

Particolarmente significativo appare il rilievo attribuito al sistema dei controlli e alle segnalazioni obbligatorie. Il regolamento prevede infatti specifici obblighi di monitoraggio periodico, relazioni trimestrali sugli equilibri finanziari e meccanismi di segnalazione tempestiva agli organi politici, ai revisori e alla Corte dei Conti in presenza di situazioni suscettibili di compromettere gli equilibri di bilancio.

Rispetto al regolamento di Pescara, il testo di Montesilvano appare maggiormente focalizzato sugli aspetti tecnico-contabili e sui meccanismi di raccordo tra programmazione, PEG e controllo di gestione. Ampio spazio viene infatti dedicato: alla costruzione del DUP; alla definizione degli obiettivi gestionali; al collegamento tra PEG, centri di responsabilità e programmi; ai processi di verifica dello stato di attuazione dei programmi; al monitoraggio delle performance organizzative.

Il regolamento presenta inoltre una marcata attenzione alla responsabilizzazione dei dirigenti e dei responsabili di servizio. Numerose disposizioni prevedono infatti obblighi di monitoraggio continuo delle entrate e delle spese, tempestiva segnalazione delle criticità, collaborazione con il servizio finanziario e responsabilità diretta nella gestione delle procedure di accertamento, impegno, liquidazione e riscossione.

Dal punto di vista organizzativo, il regolamento evidenzia una struttura amministrativa improntata alla formalizzazione dei procedimenti e alla definizione di tempistiche interne abbastanza rigorose. Il testo disciplina infatti in maniera dettagliata: i tempi di predisposizione del DUP e del bilancio; i termini per le relazioni dei dirigenti; le modalità di formazione del PEG; i flussi di trasmissione degli atti; i procedimenti di variazione di bilancio e riaccertamento dei residui.

Di particolare interesse risulta anche la parte dedicata al sistema economico-patrimoniale e alla gestione degli inventari, molto più sviluppata rispetto ad altri regolamenti comunali. Il regolamento disciplina infatti in modo approfondito: classificazione e inventariazione dei beni; gestione patrimoniale; universalità di beni; magazzini e materiali di consumo; gestione degli automezzi; responsabilità dei consegnatari.

Nel complesso, il regolamento di Montesilvano appare quindi caratterizzato da una forte impostazione tecnico-amministrativa, orientata alla standardizzazione dei processi, alla responsabilizzazione della dirigenza e al presidio costante degli equilibri finanziari e patrimoniali. Pur risultando meno complesso e meno strutturato rispetto a quello di Pescara, il testo evidenzia comunque un buon livello di maturità organizzativa e una significativa attenzione alla pianificazione e al controllo della gestione.

In prospettiva di fusione, il regolamento di Montesilvano presenta numerosi elementi compatibili con un futuro assetto unitario, soprattutto per quanto riguarda:

- l'integrazione tra programmazione strategica, operativa ed esecutiva;
- il sistema dei controlli sugli equilibri;
- la responsabilizzazione dei dirigenti;
- la formalizzazione dei flussi procedurali;
- l'organizzazione del PEG e dei centri di responsabilità.

Allo stesso tempo, rispetto all'impostazione più avanzata e maggiormente digitalizzata del regolamento di Pescara, emergono margini di ulteriore evoluzione soprattutto con riferimento all'integrazione informatica dei processi, alla standardizzazione documentale e alla centralizzazione delle procedure finanziarie.

5.3 Il regolamento di contabilità del Comune di Spoltore

Il regolamento comunale di contabilità del Comune di Spoltore, adottato in attuazione del sistema di armonizzazione contabile previsto dal d.lgs. 118/2011, presenta una struttura sostanzialmente analoga a quella degli altri due Comuni, pur evidenziando un'impostazione più essenziale e maggiormente focalizzata sugli aspetti operativi della gestione finanziaria.

Il testo disciplina l'intero ciclo della programmazione economico-finanziaria e della gestione contabile dell'ente, articolandosi in dodici titoli dedicati:

1. al servizio finanziario;
2. alla pianificazione, programmazione e previsione;
3. alla gestione del bilancio;
4. al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio
5. agli equilibri finanziari;
6. alla rendicontazione;
7. al bilancio consolidato;
8. agli agenti contabili e funzioni di economato;
9. all'organo di revisione;
10. alla tesoreria;
11. al sistema economico-patrimoniale;
12. agli investimenti e all'indebitamento.

Fin dalle disposizioni iniziali emerge una forte centralità del Servizio Economico Finanziario, identificato quale struttura responsabile del coordinamento dell'intera attività contabile e finanziaria dell'ente. Il regolamento attribuisce al Responsabile del Servizio Finanziario compiti molto ampi, che comprendono: verifica delle previsioni di entrata e di spesa; salvaguardia degli equilibri finanziari; controllo sugli accertamenti e sugli impegni; espressione dei pareri contabili; gestione dei rapporti con tesoreria, revisori e Corte dei Conti; segnalazione obbligatoria delle criticità finanziarie.

Il regolamento di Spoltore appare particolarmente attento ai profili di responsabilizzazione amministrativa e di presidio degli equilibri di bilancio. Numerose disposizioni impongono infatti ai responsabili di servizio obblighi di monitoraggio costante delle entrate e delle spese, di tempestiva segnalazione delle criticità e di collaborazione continua con il Servizio Finanziario.

Molto sviluppata risulta anche la disciplina relativa alla programmazione. Il regolamento definisce in maniera dettagliata: la programmazione strategica; la programmazione operativa; la programmazione esecutiva; il procedimento di formazione del DUP; il ciclo di predisposizione del bilancio; la costruzione del PEG e degli obiettivi gestionali.

Di particolare interesse è la forte integrazione prevista tra DUP, PEG, obiettivi gestionali e centri di responsabilità. Il regolamento insiste infatti sul collegamento tra: programmazione politica; gestione operativa; responsabilità dirigenziale; monitoraggio delle performance; verifica dello stato di attuazione dei programmi.

Rispetto agli altri regolamenti analizzati, quello di Spoltore evidenzia inoltre una significativa formalizzazione dei processi di pianificazione interna. Vengono infatti disciplinati in modo

puntuale: i termini temporali per la predisposizione del DUP e del bilancio; le modalità di presentazione degli emendamenti; i rapporti tra Giunta, Consiglio e organo di revisione; le procedure di formazione e variazione del PEG; i flussi informativi tra responsabili e servizio finanziario.

Particolarmente rilevante appare anche la disciplina degli equilibri finanziari e delle segnalazioni obbligatorie. Il regolamento attribuisce infatti al Responsabile del Servizio Finanziario poteri molto incisivi in presenza di situazioni suscettibili di compromettere la stabilità del bilancio, arrivando a prevedere perfino la sospensione del rilascio delle attestazioni di copertura finanziaria in caso di persistente squilibrio.

Sul piano della gestione contabile, il regolamento dedica ampio spazio alla disciplina delle entrate, alle procedure di accertamento e riscossione, agli impegni di spesa, alla liquidazione e all'emissione dei mandati di pagamento, disciplinando inoltre in maniera dettagliata la gestione degli investimenti e dei cronoprogrammi delle opere pubbliche. Ne emerge un impianto regolamentare fortemente orientato alla strutturazione dei flussi amministrativo-contabili e al presidio delle diverse fasi della gestione finanziaria dell'ente.

Significativa risulta inoltre l'attenzione dedicata al sistema economico-patrimoniale e agli inventari, attraverso una disciplina articolata relativa alla classificazione dei beni, alla gestione patrimoniale, alla contabilità economica e alla rilevazione inventariale, con particolare riferimento alle procedure di aggiornamento annuale del patrimonio comunale e alla corretta rappresentazione della consistenza patrimoniale dell'ente.

Nel complesso, il regolamento di Spoltore appare coerente con il modello di armonizzazione contabile previsto dalla normativa nazionale e presenta un'impostazione amministrativa sufficientemente strutturata, pur mantenendo una dimensione organizzativa più contenuta rispetto ai regolamenti di Pescara e Montesilvano.

In prospettiva di fusione, il regolamento evidenzia diversi elementi già compatibili con un futuro assetto unitario, in particolare per quanto riguarda l'impostazione armonizzata del ciclo di programmazione, la struttura del PEG, il sistema dei controlli sugli equilibri finanziari, la responsabilizzazione dei responsabili di servizio e la formalizzazione dei procedimenti contabili. Si tratta di aspetti che costituiscono una base già coerente con il percorso di costruzione di un modello amministrativo integrato per il futuro nuovo Comune di Pescara.

Permangono tuttavia alcune differenze organizzative e procedurali rispetto ai modelli adottati dagli altri due enti, soprattutto con riferimento al grado di articolazione della struttura finanziaria, ai livelli di standardizzazione documentale, all'integrazione dei sistemi informativi e alla complessità dei flussi di controllo e monitoraggio. Tali elementi confermano la necessità di un successivo lavoro di armonizzazione regolamentare e organizzativa, finalizzato alla costruzione di procedure uniformi e di un sistema amministrativo pienamente interoperabile all'interno del futuro ente unico.

Tali differenze confermano la necessità, nell'ambito del percorso di fusione, di procedere ad una progressiva armonizzazione dei regolamenti di contabilità, finalizzata alla costruzione di un unico modello gestionale e organizzativo capace di integrare procedure, responsabilità, sistemi informativi e modalità operative dei tre enti.

5.4 Confronto tra i regolamenti dei tre Comuni e prospettive per il nuovo Comune di Pescara

L'analisi comparata dei regolamenti di contabilità dei Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore evidenzia un quadro complessivamente coerente sotto il profilo normativo, poiché tutti e tre i testi risultano costruiti sulla base dell'impianto delineato dal TUEL e dal sistema di

armonizzazione contabile introdotto dal d.lgs. 118/2011.

I tre regolamenti disciplinano infatti, con articolazioni differenti ma sostanzialmente convergenti:

- il ciclo della programmazione economico-finanziaria;
- la formazione del DUP e del bilancio;
- la gestione delle entrate e delle spese;
- il PEG;
- gli equilibri di bilancio;
- il rendiconto;
- il sistema dei controlli;
- i rapporti con il tesoriere e con l'organo di revisione;
- la contabilità economico-patrimoniale;
- gli inventari;
- la gestione dell'indebitamento.

Sotto questo profilo, la presenza di una comune matrice normativa costituisce un elemento favorevole per il futuro processo di integrazione, poiché consente di partire da basi ordinamentali già sostanzialmente allineate.

Le differenze emergono invece soprattutto sul piano:

- del livello di dettaglio regolamentare;
- della struttura organizzativa sottesa ai regolamenti;
- del grado di formalizzazione dei processi interni;
- della distribuzione delle responsabilità;
- dell'integrazione tra programmazione, gestione e controllo.

Il regolamento del Comune di Pescara appare quello maggiormente strutturato e coerente con un ente di grandi dimensioni, caratterizzato da una macchina amministrativa più articolata e da una più marcata specializzazione delle funzioni. Il testo evidenzia infatti un'impostazione più evoluta sotto il profilo del controllo strategico, dell'integrazione tra strumenti di programmazione e della governance finanziaria complessiva.

Il regolamento di Montesilvano si colloca in una posizione intermedia, presentando un assetto già abbastanza strutturato ma con una maggiore focalizzazione sugli aspetti operativi della gestione finanziaria e sul coordinamento funzionale tra i servizi.

Il regolamento di Spoltore, pur risultando pienamente coerente con il quadro normativo dell'armonizzazione contabile, presenta invece un'impostazione più essenziale, coerente con la minore dimensione organizzativa dell'ente e con una struttura amministrativa meno complessa.

Nel complesso, emerge quindi come i tre regolamenti riflettano non soltanto differenti scelte organizzative, ma soprattutto la diversa scala amministrativa e gestionale dei tre Comuni.

In prospettiva della costituzione del nuovo Comune di Pescara, tali differenze assumono particolare rilevanza. Il futuro ente unificato, infatti, non potrà limitarsi ad una mera sovrapposizione dei regolamenti esistenti, ma richiederà la costruzione di un **nuovo regolamento unitario**, capace di armonizzare procedure e competenze, definire un sistema uniforme di responsabilità amministrativa e contabile, standardizzare i flussi procedurali, potenziare la funzione di programmazione e il vertice direzionale. Parallelamente, il nuovo impianto regolamentare dovrà garantire una piena integrazione tra programmazione, gestione e controllo, supportando un'organizzazione finanziaria necessariamente più articolata e complessa rispetto agli attuali assetti comunali dei tre enti originari.

Il nuovo regolamento dovrà inoltre tenere conto della dimensione operativa del futuro ente, che – sulla base dei volumi analizzati – si collocherà su livelli assimilabili a quelli delle amministrazioni locali di maggiore complessità organizzativa. In tale contesto, particolare attenzione dovrà essere dedicata all'unificazione delle procedure contabili e alla standardizzazione degli iter di spesa ed entrata, garantendo al tempo stesso una piena integrazione tra PEG, sistema degli obiettivi e strumenti di programmazione e controllo. Parallelamente, il nuovo assetto regolamentare dovrà rafforzare la disciplina dei controlli sugli equilibri finanziari, favorire l'integrazione digitale dei processi amministrativo-contabili e

assicurare una gestione coordinata e interoperabile dei flussi documentali e informativi dell'intero ente.

Un ulteriore elemento centrale riguarderà il rapporto tra regolamento di contabilità e organizzazione del futuro ufficio finanziario unificato. Il regolamento dovrà infatti accompagnare la transizione verso un modello maggiormente specializzato per processi, coerente con le economie di scala e con i margini di efficientamento evidenziati nelle precedenti analisi sul dimensionamento e sulla produttività.

In questa prospettiva, il futuro regolamento del nuovo Comune di Pescara potrà rappresentare non soltanto uno strumento tecnico-contabile, ma anche uno dei principali strumenti di integrazione organizzativa dell'intera macchina amministrativa, contribuendo alla costruzione di procedure uniformi, modelli operativi condivisi e assetti gestionali pienamente integrati tra le strutture provenienti dai tre enti originari.

6. La cabina di regia della funzione servizi finanziari

Nel quadro del percorso di fusione tra i Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore, la funzione relativa all'organizzazione generale dell'amministrazione, alla gestione finanziaria e contabile e al controllo presenta caratteristiche tali da rendere necessaria l'istituzione di una specifica cabina di regia, distinta ma strettamente coordinata con l'Ufficio generale di fusione. La centralità della funzione finanziaria rispetto all'intero assetto amministrativo del futuro ente, il carattere trasversale delle attività svolte e la necessità di integrare sistemi organizzativi, regolamentari, contabili e informatici profondamente interconnessi impongono infatti un presidio dedicato, capace di governare in modo unitario il processo di transizione verso il modello organizzativo del nuovo Comune di Pescara. La cabina di regia assume pertanto, nell'ambito delle convenzioni operative tra gli enti, la denominazione di **Ufficio di Coordinamento per la funzione servizi finanziari**.

La cabina di regia si configura come luogo tecnico-istituzionale di sintesi, progettazione e indirizzo, con il compito di accompagnare il progressivo allineamento dei tre sistemi comunali verso un assetto amministrativo e contabile unitario, coerente sotto il profilo organizzativo, procedurale, regolamentare e digitale. Essa non svolge una mera funzione di coordinamento formale tra strutture esistenti, ma assume un ruolo attivo nella costruzione del futuro modello amministrativo del Comune unico, operando in stretto raccordo con i servizi finanziari dei tre enti, con le strutture organizzative coinvolte nel processo di fusione e con gli organi di governo chiamati a definire il futuro assetto della nuova amministrazione. In questa prospettiva, la cabina di regia rappresenta uno degli strumenti fondamentali attraverso cui accompagnare il passaggio da tre sistemi amministrativi autonomi ad un'unica struttura finanziaria integrata, capace di garantire uniformità procedurale, sostenibilità organizzativa e piena governabilità del futuro ente.

6.1 Finalità strategiche

Sotto il profilo delle finalità strategiche, la cabina di regia chiamata ad accompagnare il processo di integrazione della funzione relativa all'organizzazione generale dell'amministrazione, alla gestione finanziaria e contabile e al controllo assume un ruolo centrale e trasversale rispetto all'intero percorso di costruzione del nuovo Comune di Pescara. A differenza di altre funzioni maggiormente settoriali, infatti, la funzione finanziaria e organizzativa costituisce la vera **infrastruttura amministrativa del futuro ente unico**, incidendo direttamente sul funzionamento di tutti i servizi comunali, sulla capacità programmatica dell'amministrazione, sulla gestione delle risorse e sul sistema complessivo dei controlli interni.

La cabina di regia non è quindi chiamata soltanto a coordinare attività tecniche di armonizzazione contabile, ma a governare un processo molto più ampio di integrazione organizzativa, procedurale e gestionale, finalizzato alla costruzione di un modello amministrativo unitario, coerente e sostenibile. La vera sfida del percorso di fusione, infatti, non consiste semplicemente nel trasferire funzioni o accorpare uffici, ma nel trasformare tre sistemi amministrativi distinti in un'unica struttura capace di operare secondo regole, procedure e logiche organizzative condivise.

Un primo livello strategico riguarda inevitabilmente il tema dell'armonizzazione delle strutture organizzative dei tre enti. Attualmente Pescara, Montesilvano e Spoltore presentano modelli differenti sotto il profilo della distribuzione delle competenze, dell'articolazione dei servizi finanziari, del rapporto tra programmazione, controllo e gestione, nonché delle modalità di raccordo tra la ragioneria e gli altri settori dell'ente. La cabina di regia è pertanto chiamata a presidiare il passaggio da tre assetti autonomi ad una **struttura finanziaria unitaria**, capace di operare secondo logiche integrate e

standardizzate. Ciò implica non soltanto la ridefinizione degli uffici e delle responsabilità, ma anche la costruzione di nuovi flussi autorizzativi, nuovi meccanismi di coordinamento e nuove modalità di interazione tra funzione finanziaria e servizi operativi.

Strettamente collegato a questo tema è il processo di integrazione dei bilanci e dei sistemi contabili. La costituzione del Comune unico comporterà infatti la necessità di costruire progressivamente un unico sistema finanziario e contabile, superando le attuali frammentazioni tra i tre enti. Tale attività non può essere ridotta ad una semplice sommatoria dei dati di bilancio esistenti, ma richiede una profonda armonizzazione delle modalità di imputazione contabile, dei centri di responsabilità, dei piani dei conti, dei sistemi di monitoraggio e delle procedure di gestione dei residui e degli equilibri finanziari. Si tratta di un passaggio particolarmente delicato, poiché il futuro nuovo Comune di Pescara dovrà essere posto nelle condizioni di operare fin dall'avvio con un **sistema contabile unitario, coerente e pienamente governabile**.

In questa stessa prospettiva assume rilievo strategico anche il tema dell'unificazione regolamentare. Come emerso dall'analisi comparata dei regolamenti di contabilità, i tre Comuni presentano oggi impianti sostanzialmente compatibili sul piano normativo, ma ancora differenziati sotto il profilo organizzativo e procedurale. La cabina di regia è quindi chiamata a promuovere la costruzione di un impianto regolamentare unitario che non si limiti a coordinare formalmente testi esistenti, ma che rappresenti il nuovo modello organizzativo e gestionale del Comune unico. Il futuro regolamento di contabilità, così come la disciplina dei controlli interni, della programmazione e delle procedure amministrativo-contabili, dovrà infatti diventare uno degli strumenti principali attraverso cui costruire omogeneità amministrativa all'interno del nuovo ente. Particolarmente centrale appare inoltre il tema della convergenza dei sistemi software e delle piattaforme informatiche. Le analisi svolte hanno evidenziato la presenza di livelli differenti di digitalizzazione e, soprattutto, di modalità operative non sempre integrate tra i diversi enti. La cabina di regia dovrà quindi accompagnare il processo di armonizzazione dei sistemi gestionali, verificando la compatibilità delle piattaforme utilizzate, gestendo le eventuali migrazioni informatiche e promuovendo la costruzione di un **ecosistema digitale unitario**. Tale attività assume un rilievo decisivo, poiché la capacità del futuro Comune di operare in modo efficiente dipenderà in larga misura dall'integrazione delle banche dati, dalla standardizzazione dei flussi documentali e dalla piena interoperabilità dei sistemi informativi.

Un ulteriore ambito strategico riguarda la gestione unitaria del personale della funzione finanziaria e amministrativa. L'integrazione dei tre enti richiederà infatti una ricognizione approfondita delle competenze professionali esistenti, una ridefinizione delle responsabilità e una progressiva riallocazione delle risorse umane all'interno del nuovo assetto organizzativo. La cabina di regia è quindi chiamata non soltanto a gestire un processo tecnico di redistribuzione del personale, ma anche ad accompagnare la costruzione di una cultura amministrativa comune tra strutture provenienti da enti differenti, promuovendo percorsi condivisi di formazione, aggiornamento e uniformazione delle prassi operative.

Particolarmente rilevante appare anche il tema dei sistemi di controllo interno, che rappresentano uno degli elementi fondamentali della governance finanziaria del futuro ente. La fusione richiederà infatti la costruzione di un sistema unitario di controllo di regolarità amministrativa e contabile, di monitoraggio degli equilibri finanziari, di controllo strategico e di verifica delle performance organizzative. L'obiettivo della

cabina di regia dovrà essere quello di superare l'attuale frammentazione dei modelli di controllo, costruendo un **sistema omogeneo e integrato**, capace di garantire uniformità procedurale, tempestività nell'individuazione delle criticità e coerenza nella gestione amministrativa dell'intero ente.

In questo quadro si inserisce anche il tema della governance delle società partecipate, che assume particolare rilievo soprattutto in relazione al sistema delle partecipazioni oggi facente capo al Comune di Pescara. La futura amministrazione unificata sarà infatti chiamata a ridefinire i rapporti con gli organismi partecipati, i flussi informativi, i sistemi di controllo analogo e le modalità di coordinamento economico-finanziario. Anche sotto questo profilo, la cabina di regia dovrà accompagnare il processo di integrazione, verificando la sostenibilità del futuro assetto e la coerenza delle partecipazioni rispetto alla nuova dimensione istituzionale del Comune unico.

Parallelamente, la cabina di regia è chiamata a presidiare il processo di standardizzazione dei procedimenti amministrativo-contabili, che rappresenta una delle principali condizioni per il corretto funzionamento del nuovo ente. Attualmente i tre Comuni presentano modalità operative differenti nella gestione delle delibere, delle determine, delle liquidazioni, degli impegni, dei mandati e delle reversali. La futura integrazione richiederà invece la costruzione di procedure uniformi, modelli documentali condivisi e tempi di lavorazione omogenei, superando progressivamente le differenze organizzative oggi esistenti. Tale attività assume un valore strategico non soltanto in termini di efficienza amministrativa, ma anche ai fini della costruzione di una **identità amministrativa unitaria** del futuro nuovo Comune di Pescara.

Tutti questi elementi convergono infine nella definizione della futura macrostruttura organizzativa del Comune unico, che rappresenta probabilmente il punto di sintesi più rilevante dell'intero processo. La cabina di regia dovrà infatti supportare la costruzione dell'assetto dei dipartimenti e dei settori, delle responsabilità dirigenziali, delle strutture dedicate alla programmazione e al controllo, nonché dei modelli di raccordo tra area finanziaria e servizi operativi. In questa prospettiva, la cabina di regia non svolge una funzione meramente tecnica o ricognitiva, ma assume un ruolo propriamente strategico di accompagnamento alla costruzione del nuovo ente, contribuendo alla definizione di un **modello amministrativo integrato, moderno e coerente** con la dimensione e la complessità organizzativa del futuro nuovo Comune di Pescara.

6.2 Durata e prospettiva di transizione

Dal punto di vista temporale, la cabina di regia della funzione servizi finanziari opera lungo tutto l'arco della fase transitoria che accompagna il percorso di fusione tra i Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore fino alla costituzione del nuovo Comune di Pescara, configurandosi come una vera **struttura ponte** tra gli assetti amministrativi attuali e il futuro modello organizzativo unitario. In questo periodo, essa è chiamata non soltanto a favorire il progressivo allineamento dei tre sistemi comunali, ma soprattutto a costruire il disegno complessivo della futura governance amministrativa, finanziaria e contabile del nuovo ente, accompagnando un processo che presenta livelli di complessità particolarmente elevati sia sotto il profilo tecnico sia sotto quello organizzativo.

La funzione relativa all'organizzazione generale dell'amministrazione, alla gestione finanziaria e contabile e al controllo costituisce infatti uno degli ambiti più delicati dell'intero percorso di fusione, poiché da essa dipende la capacità del futuro Comune

di operare in modo unitario, coerente ed efficace sin dalla fase di avvio. La cabina di regia è pertanto chiamata a governare una transizione che non riguarda soltanto l'armonizzazione di procedure o strumenti contabili, ma investe direttamente il funzionamento complessivo della futura amministrazione. Ciò significa accompagnare progressivamente la convergenza dei sistemi di bilancio, dei regolamenti, dei modelli organizzativi, delle piattaforme informatiche, dei sistemi di controllo interno e delle modalità operative degli uffici, costruendo al tempo stesso le condizioni per una **gestione finanziaria pienamente integrata e sostenibile**.

In questa prospettiva, la cabina di regia assume un ruolo strategico anche nella definizione della futura macrostruttura organizzativa del Comune unico, contribuendo a costruire un modello amministrativo capace di sostenere i nuovi volumi operativi e la maggiore complessità gestionale derivante dalla fusione. Il suo compito non consiste quindi soltanto nel coordinare il passaggio tra assetti esistenti, ma nel porre le basi di un nuovo equilibrio organizzativo e funzionale, capace di coniugare efficienza amministrativa, sostenibilità finanziaria, integrazione digitale e uniformità dei processi decisionali e contabili.

Proprio per la natura trasversale della funzione finanziaria, la fase transitoria assume inoltre una valenza particolarmente rilevante sotto il profilo della costruzione di una **cultura amministrativa comune** tra strutture provenienti da enti differenti. La cabina di regia è infatti chiamata a favorire progressivamente la convergenza delle prassi operative, dei modelli di lavoro e delle modalità di relazione tra uffici, accompagnando un processo di integrazione che non è soltanto tecnico, ma anche organizzativo e culturale.

In questo senso, la cabina di regia non rappresenta semplicemente uno strumento tecnico di accompagnamento alla fusione, ma uno dei principali dispositivi attraverso cui la futura amministrazione può costruire, già nella fase preparatoria, una **visione unitaria e integrata della governance finanziaria e organizzativa** del nuovo Comune di Pescara, anticipando progressivamente gli assetti, le logiche operative e i meccanismi di coordinamento che caratterizzeranno il nuovo ente.

6.3 Profilo organizzativo e rappresentanza istituzionale

Sotto il **profilo organizzativo**, la cabina di regia denominata nelle convenzioni "Ufficio di Coordinamento per la funzione servizi finanziari" è composta da rappresentanti tecnici dei tre Comuni, con il coinvolgimento delle strutture competenti in materia finanziaria, contabile, organizzativa, di controllo interno e sistemi informativi. Essa opera sotto il coordinamento del Comune capofila, e in costante raccordo con il Dirigente dell'Ufficio di Fusione, al fine di garantire coerenza tra le attività di armonizzazione della funzione finanziaria e il più ampio processo di integrazione amministrativa del futuro nuovo Comune di Pescara.

Il Responsabile dell'Ufficio di Fusione sovrintende e coordina le attività dei Dirigenti Responsabili delle funzioni associate e delle cabine di regia.

Pur non presentando un livello di interlocuzione esterna analogo a quello di altre funzioni maggiormente esposte sul piano regolatorio o gestionale, la cabina di regia svolge comunque una **funzione di raccordo istituzionale** nei rapporti con gli organismi di controllo, con i revisori, con il tesoriere e con gli altri soggetti coinvolti nella gestione economico-finanziaria dell'ente. In questa prospettiva, essa contribuisce a garantire una progressiva rappresentazione unitaria dei tre Comuni nella fase di transizione, accompagnando il percorso di convergenza amministrativa e contabile verso il futuro assetto del Comune unico.

7. Cronoprogramma

Di seguito proponiamo il cronoprogramma delle attività da svolgere nel secondo semestre 2026, suddiviso per bimestri, in funzione dello strutturarsi della gestione associata, in vista della futura fusione al 1° gennaio 2027:

Attività	B1	B2	B3
1. Armonizzazione regolamentare e procedurale			
Analisi comparata dei regolamenti di contabilità, controlli interni e organizzazione			
Definizione dell'impianto regolamentare unitario del nuovo Comune di Pescara			
Predisposizione delle bozze dei regolamenti unificati			
Standardizzazione di determine, delibere, liquidazioni e atti contabili			
2. Integrazione dei sistemi informativi e delle banche dati			
Ricognizione dei software gestionali e dei contratti in essere			
Verifica compatibilità delle piattaforme e definizione scenari di convergenza			
Definizione del modello di integrazione delle banche dati contabili e documentali			
Predisposizione del piano di migrazione documentale e informatica			
Avvio attività di allineamento delle banche dati e dei flussi documentali			
3. Definizione dell'assetto organizzativo del futuro ente			
Ricognizione delle strutture organizzative e delle competenze esistenti			
Analisi delle dotazioni organiche dei tre enti			
Definizione preliminare della macrostruttura del Comune unico			
Definizione della dotazione organica della funzione finanziaria e amministrativa			
Definizione dei modelli di raccordo tra area finanziaria e altri settori			
4. Integrazione dei sistemi contabili e di controllo			
Analisi comparata dei sistemi contabili e dei flussi autorizzativi			
Definizione del modello unitario di gestione contabile e finanziaria			
Integrazione dei sistemi di controllo interno e monitoraggio degli equilibri			
Definizione dei flussi unitari di programmazione, PEG e controllo di gestione			
5. Predisposizione del sistema finanziario del nuovo ente			
Ricognizione dei bilanci, dei residui e delle principali poste finanziarie			
Definizione dei criteri di armonizzazione contabile e dei centri di responsabilità			
Predisposizione dello schema operativo per il bilancio del nuovo Comune di Pescara			
Supporto tecnico alla costruzione del primo bilancio del nuovo ente			
6. Coordinamento generale della transizione amministrativa			
Raccordo operativo con l'Ufficio di Fusione e le altre cabine di regia			
Monitoraggio dello stato di avanzamento delle attività di integrazione			
Redazione documentazione tecnica e linee guida operative per il Comune unico			
Trasferimento modelli organizzativi, procedure e strumenti al nuovo ente			

7. Relazione finale e documentazione per la consegna al nuovo Comune di Pescara			
Redazione del documento di sintesi del modello gestionale unitario			
Trasferimento dati, atti, modelli operativi e linee guida al nuovo ente			

8. Conclusioni

L'analisi sviluppata nel presente studio evidenzia con chiarezza come la funzione relativa all'organizzazione generale dell'amministrazione, alla gestione finanziaria e contabile e al controllo rappresenti il vero **"cuore amministrativo"** del percorso di costruzione del nuovo Comune di Pescara. Non si tratta infatti di una funzione settoriale o meramente tecnica, ma della struttura portante attraverso cui il futuro ente sarà chiamato a governare l'intero sistema amministrativo, finanziario e organizzativo derivante dalla fusione dei Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore. La capacità del nuovo Comune di operare in modo unitario, efficiente e coerente dipenderà in larga misura dalla riuscita del processo di integrazione di questa funzione, che costituisce il principale punto di raccordo tra programmazione, gestione, controllo e funzionamento complessivo della macchina amministrativa.

Le analisi comparative condotte sui tre enti hanno evidenziato la presenza di assetti organizzativi, sistemi contabili, modelli regolamentari, piattaforme informatiche e modalità operative differenti, sviluppatasi nel tempo in funzione delle diverse dimensioni amministrative e delle specifiche scelte organizzative dei singoli Comuni. Pur in presenza di una comune matrice normativa derivante dal TUEL e dal sistema di armonizzazione contabile, emergono infatti differenze significative nella distribuzione delle competenze, nei livelli di digitalizzazione, nei sistemi di controllo interno, nelle procedure amministrativo-contabili e nei modelli di governance finanziaria. Proprio per questo motivo, il percorso verso il Comune unico non potrà essere affrontato come una mera sommatoria degli assetti esistenti, ma richiederà un profondo lavoro di **superamento delle frammentazioni organizzative e procedurali** oggi presenti nei tre enti.

In questa prospettiva, la fusione rappresenta al tempo stesso una rilevante opportunità di efficientamento amministrativo e gestionale. L'aggregazione dei volumi operativi, la possibilità di standardizzare i procedimenti, la costruzione di sistemi informativi interoperabili, la centralizzazione delle attività maggiormente ripetitive e la progressiva specializzazione delle strutture consentono infatti di immaginare un modello organizzativo più razionale, moderno e sostenibile rispetto agli assetti attuali. Le possibili economie di scala derivanti dall'unificazione delle procedure, dalla riduzione delle duplicazioni amministrative e dall'integrazione dei flussi contabili e documentali costituiscono uno degli elementi di maggiore interesse emersi dall'analisi. Tali benefici, tuttavia, non potranno essere conseguiti automaticamente, ma richiederanno un percorso graduale e strutturato di riprogettazione organizzativa, accompagnato da investimenti sul piano tecnologico, procedurale e formativo.

L'integrazione della funzione amministrativa e finanziaria assume inoltre una valenza strategica perché incide direttamente sulla capacità del futuro ente di operare secondo logiche amministrative unitarie, uniformi e pienamente integrate. Bilanci, programmazione, controlli interni, sistemi informativi, gestione documentale e procedure amministrative rappresentano infatti le infrastrutture organizzative attraverso cui il nuovo Comune sarà chiamato a garantire continuità amministrativa, coordinamento gestionale e governabilità complessiva del sistema comunale.

In questo quadro, assume un rilievo decisivo il ruolo della **cabina di regia della funzione servizi finanziari**, configurata come struttura ponte tra gli attuali assetti comunali e il futuro modello organizzativo del Comune unico. La cabina di regia non rappresenta soltanto uno strumento tecnico di coordinamento, ma il principale dispositivo attraverso cui accompagnare la costruzione progressiva di una governance amministrativa e finanziaria integrata. Ad essa è affidato il compito di presidiare l'armonizzazione regolamentare, la convergenza dei sistemi contabili, l'integrazione delle piattaforme informatiche, la definizione della futura macrostruttura organizzativa e la costruzione di procedure operative uniformi. Parallelamente, la cabina di regia è chiamata a favorire la progressiva costruzione di una cultura amministrativa comune tra strutture provenienti da enti differenti, accompagnando un processo che presenta inevitabilmente anche una forte dimensione organizzativa e culturale.

Particolarmente centrale appare inoltre il tema della **digitalizzazione e dell'armonizzazione contabile**, che emerge come uno degli snodi più delicati dell'intero percorso di integrazione. Le analisi svolte evidenziano infatti la necessità di superare l'attuale frammentazione dei sistemi software, delle banche dati e dei flussi documentali, costruendo un ecosistema digitale unitario capace di garantire interoperabilità, tracciabilità, uniformità procedurale e tempestività nella gestione dei processi amministrativo-contabili. Analogamente, la costruzione di un sistema contabile unitario richiederà un importante lavoro di armonizzazione dei bilanci, dei piani dei conti, dei centri di responsabilità e delle modalità di monitoraggio degli equilibri finanziari, al fine di assicurare piena governabilità e sostenibilità al futuro ente.

Nel complesso, il percorso delineato dalla presente analisi conferma come la costituzione del nuovo Comune di Pescara rappresenti non soltanto un processo di fusione istituzionale, ma soprattutto un'occasione di **costruzione di un nuovo modello amministrativo unitario**, maggiormente integrato, digitale, standardizzato e coerente con la dimensione e la complessità del futuro ente. La sfida principale non sarà quindi quella di trasferire o accorpare strutture esistenti, ma di progettare una nuova architettura amministrativa capace di coniugare efficienza organizzativa, sostenibilità finanziaria, uniformità procedurale e capacità di governo.

In questa prospettiva, la funzione relativa all'organizzazione generale dell'amministrazione, alla gestione finanziaria e contabile e al controllo si conferma come la vera infrastruttura strategica del processo di fusione: il sistema attraverso cui il nuovo Comune di Pescara potrà costruire la propria identità amministrativa, garantire continuità operativa nella fase di transizione e porre le basi per una governance moderna, integrata e pienamente funzionale alle esigenze del futuro ente unico.