



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
Facoltà di economia "G. Fuà"

***Dipartimento di Management e
Organizzazione Industriale***

**PROF. S. MARASCA
DOTT. M. GIULIANI**

Dipartimento di Scienze Sociali

**PROF.SSA M.G. VICARELLI
DOTT. E. PAVOLINI
DOTT.SSA C. MORETTI**

ANALISI DI FATTIBILITÀ

**relativa alla costituzione di una azienda
consortile per la gestione dei servizi sociali**

AMBITO TERRITORIALE IX

**Relazioni presentate al seminario
"La gestione associata dei servizi sociali: l'azienda speciale consortile"
Jesi, 28 gennaio 2006**



I SERVIZI SOCIALI NELL'AMBITO TERRITORIALE IX: LO STATO DELL'ARTE

PREMESSA E METODOLOGIA DELLA RICERCA

La prima parte del lavoro svolto dall'Università Politecnica delle Marche, in merito alla creazione di una Azienda consortile per la gestione dei servizi sociali nell'Ambito Territoriale IX, ha riguardato la ricostruzione delle caratteristiche e della diffusione dell'erogazione di tali servizi all'interno dell'Ambito.

L'analisi è stata condotta secondo due prospettive:

1. socio-organizzativa: volta ad analizzare i servizi offerti, l'utenza e i modelli di gestione applicati;
2. economico-aziendale: orientata all'analisi delle risorse impiegate, delle entrate e delle uscite dei vari Comuni dell'Ambito legate all'erogazione dei servizi sociali.

Queste due prospettive consentono di comprendere i punti di forza e quelli di debolezza dell'attuale sistema così da porre le basi per lo sviluppo del piano organizzativo ed economico-finanziario dell'Azienda consortile. Questo nuovo Ente dovrà infatti essere progettato cercando di mantenere gli elementi validi e di rafforzare quelli critici dell'attuale modello.

L'elaborazione è stata sviluppata tenendo conto dei dati raccolti durante lo sviluppo del progetto. Le fonti dati sono state le schede di analisi socio-economica predisposta dai dipartimenti, i documenti ISTAT, i certificati di conto consuntivo nonché altri dati raccolti durante riunioni ed interviste.

Prima di procedere con l'analisi, occorre ricordare che l'Ambito Territoriale IX si presenta come un contesto per nulla semplice da "unificare". In particolare, sono presenti numerosi Comuni (21) di varia dimensione (da 600 a circa 40.000 abitanti), collocati su un territorio ampio, orograficamente eterogeneo e a cavallo fra due province (Ancona e Macerata). Sono anche presenti alcune forme di aggregazione di Comuni (Comunità Montane e Unioni di Comuni), di cui alcune fra Comuni dell'Ambito e Comuni estranei all'Ambito.



L'ANALISI SOCIO-ORGANIZZATIVA DEI SERVIZI: CONTENUTO, UTENZA E MODELLI DI GESTIONE

Nel territorio dell'Ambito territoriale IX si è innanzi tutto in presenza di una rete di interventi, nell'area dei servizi alla persona, che interessa tutte le principali aree di utenza (famiglia e minori, disabilità, disagio adulti e anziani).

Vista la pluralità di servizi offerti, si è deciso di raggruppare gli interventi all'interno di quattro macro-categorie: il welfare d'accesso (WA), i servizi domiciliari (AD), i servizi di supporto (SS) e quelli servizi residenziali (RES).

Nella tabella 1 si è riportata in sintesi una matrice riguardante la presenza di interventi in termini sia di tipo di utenza che di macro-categoria di servizio.

Matrice di copertura per area di intervento e servizio

	WA	AD	SS	RES
<i>Famiglia</i>				
<i>Disabilità</i>				
<i>Disagio Adulti</i>				
<i>Anziani</i>				

Questi servizi sono in gran parte gestiti singolarmente dai vari Comuni, anche se esistono interessanti e ormai consolidate esperienze di gestione associata.

Nello specifico, le principali esperienze di gestione associata mostrano come:

- un buon livello di gestione associata è stato raggiunto nell'area degli interventi rivolti alle famiglie con minori, anche grazie ai finanziamenti derivanti dalla legge 285/97;
- l'area della disabilità appare quella in cui è ormai più radicata la gestione associata, che interessa tutti i principali tipi di intervento; tale gestione associata non è però unica nel senso che il territorio dell'AT IX si caratterizza, in questo settore così come in altri, per la contemporanea presenza di due gestioni associate, rispettivamente con enti capofila Cingoli e Jesi;
- il settore del disagio degli adulti è l'unico in cui non si registrano particolari forme di associazione;
- nel settore degli anziani, la situazione appare abbastanza buona nel campo dell'assistenza domiciliare, dove 12 comuni su 21 aderiscono a forme di gestione associata, sempre facenti capo a Jesi o a Cingoli.

Generalmente, si registra una buona soddisfazione da parte dei Comuni partecipanti ad esperienze di gestione associata. Alcune di queste esperienze sono infatti già ben strutturate e coinvolgono numerosi Comuni (es. disabilità), mentre altre sono in fase di start-up o presentano un tasso di partecipazione degli enti locali decisamente più



ridotto. Già in queste esperienze di associazione “leggere” (rispetto ad una ipotesi di Azienda consortile), si sono comunque notati un risparmio di costi conseguente ad una gestione centralizzata del servizio e una miglior copertura quali-quantitativa dell’utenza.

Nell’analisi dei numerosi interventi gestiti in forma individuale, si è riscontrata una grande varietà di servizi sotto differenti profili di analisi.

Sotto il profilo del contenuto, sono presenti molti servizi diffusi in tutto l’Ambito, a volte semplicemente indicati con denominazioni differenti, che risultano però gestiti secondo prassi operative eterogenee, con conseguenti differenti livelli di efficacia ed efficienza economica e sociale.

Sono stati anche individuati dei servizi attivati per brevi periodi o attivi saltuariamente, in quanto legati inscindibilmente alle disponibilità di bilancio del Comune erogatore. In genere, mentre i Comuni di maggiore dimensione riescono a garantire continuità ad una gamma di servizi sociali accettabili, gli altri Comuni sono costretti a limitarsi ai servizi essenziali, contraendone il più possibile i costi a discapito, a volte, della qualità della prestazione.

Passando dalla struttura degli interventi a quella concernente i beneficiari degli stessi, lo studio ha fatto emergere come siano complessivamente circa 23.400 gli utenti dei servizi alla persona erogati nell’Ambito Territoriale IX.

Il nucleo numericamente più rilevante di interventi, in termini di intensità dei servizi erogati, è rappresentato dagli interventi domiciliari, residenziali e semi-residenziali, che, nell’insieme, interessano circa 850 persone.

Questa tipologia di servizi non è distribuita in modo uniforme nelle quattro aree ma è focalizzata prevalentemente nell’area anziani che rappresenta da sola circa i due terzi del totale. In quest’area di intervento, si concentrano infatti sia importanti interventi domiciliari sia le più rilevanti strutture residenziali, rappresentate dalle sette case di riposo comunali.

Un settore con relativamente pochi utenti e in cui sono completamente assenti i “servizi pesanti” (domiciliarità e residenzialità) è quello del disagio degli adulti. I servizi individuati nello studio appartengono, infatti, alle sole categorie del welfare di accesso e dei servizi di supporto e consistono, essenzialmente, in trasferimenti di denaro.

Ciò che occorre sottolineare, infine, per quanto riguarda l’utenza sono, da un lato, la ridotta presenza di liste di attesa, dall’altro, la presenza, rilevante in alcuni servizi, di domanda non esplicitata.



L'ANALISI ECONOMICO-AZIENDALE DEI SERVIZI: LE RISORSE IMPIEGATE, LE ENTRATE E LE USCITE

I "fattori produttivi" più utilizzati nell'erogazione dei servizi sociali sono il lavoro (contributi professionali di vario genere) e i beni strumentali, mobili o immobili.

Relativamente al personale, si nota una crescente diffusione del ricorso a risorse professionali esterne, non alle dirette dipendenze del Comune ma di enti terzi (es. cooperative sociali, ecc.). Le figure richieste sono prevalentemente di tipo operativo, addette all'erogazione materiale del servizio, riservando le attività di impulso, coordinamento e controllo al personale comunale.

Focalizzando l'attenzione sul personale comunale, si è determinata la mole complessiva di operatori impiegati dai Comuni dell'Ambito Territoriale IX nel campo dei servizi sociali in circa 112 persone, in termini di unità equivalenti impiegate a tempo pieno¹.

A livello metodologico, bisogna sottolineare che tale valore è una stima frutto della quantificazione operata dai vari addetti comunali del tempo lavorativo mediamente prestato ai servizi sociali. Infatti, sono decisamente pochi gli operatori che si dedicano esclusivamente ai servizi alla persona: gran parte di loro, stante la ridotta dotazione di personale di molti Comuni, si dedica a più servizi (anagrafe, tributi, cimiteriali, ecc.).

Ritornando all'analisi, va innanzi tutto tenuto presente che, a tutt'oggi, la quota maggiore di personale è addetta a mansioni operative (OTA, educatori, cuochi, autisti, etc.). Al turnover fisiologico di queste figure si è fatto fronte, come già evidenziato, ricorrendo prevalentemente a personale esterno.

Accanto agli operatori diretti dell'assistenza troviamo una presenza diffusa di altre due figure:

- gli assistenti sociali o professionalità che svolgono compiti in parte simili, presenti per l'equivalente di circa 4,6 unità a tempo pieno su base annua;
- addetti amministrativi, presenti per un equivalente di circa 20,4 unità a tempo pieno su base annua.

Questa classificazione mostra come nei ruoli preposti alla progettazione, coordinamento e controllo dei servizi sociali ci sia una netta preponderanza di figure amministrative in luogo di quelle che, per formazione professionale, avrebbero maggiori competenze specialistiche, cioè gli assistenti sociali. Basti pensare che mentre è presente quasi un amministrativo a tempo pieno per ogni Comune dell'Ambito, il rapporto tra assistenti sociali a tempo pieno e numero di Comuni dell'Ambito è di 4 a 21, discrasia piuttosto evidente.

¹ L'analisi sul personale ha riguardato solo i lavoratori in ruolo presso le amministrazioni locali, così come quelli con contratti a tempo determinato direttamente sottoscritti con tali amministrazioni. Non sono stati calcolati invece coloro che risultano lavorare per organizzazioni, quali ad esempio cooperative sociali, a cui sono stati esternalizzati dai comuni le gestioni di servizi / interventi. Il calcolo dei Full Time Equivalent (FTE) è stato svolto considerando il monte ore dichiarato dai vari addetti comunali al servizio diviso per 156 ore lavorative mensili.



Passando all'analisi per aree, si nota come le risorse umane siano prevalentemente assorbite dagli interventi di tipo residenziale nel settore degli anziani (case di riposo) rispetto a qualsiasi altro tipo di prestazione comunale. Ciò è dovuto alle scelte compiute in passato da alcune strutture dove una buona parte del personale che gestisce direttamente i servizi è stata assunta direttamente dai Comuni.

Oltre alle risorse umane, come accennato, un'altra importante risorsa che concorre all'erogazione dei servizi sociali è rappresentata dai beni strumentali.

L'analisi degli investimenti in capitale fisso ha condotto all'individuazione di alcune principali categorie di beni presenti, pur in modo eterogeneo, in tutto l'Ambito:

- locali ad uso ufficio, utilizzati dagli addetti amministrativi per le attività di direzione e supporto all'erogazione del servizio;
- strutture residenziali e semi-residenziali, destinate all'erogazione di servizi per minori, disabili e anziani;
- attrezzature da ufficio, rappresentate da computer, arredi, ecc.
- attrezzature operative, rappresentate da automezzi, arredi, attrezzature, impianti, ecc. utilizzati, prevalentemente, all'interno dei centri residenziali e semi-residenziali nonché per l'erogazione degli altri servizi "leggeri"

Passando all'analisi delle entrate e delle uscite, si ritiene qui utile presentare delle brevi considerazioni di tipo qualitativo, rinviando al report completo per le informazioni quantitative.

A livello di servizi offerti, l'unico che presenta un avanzo di gestione è il servizio farmacie, presente nel Comune di Jesi. Ciò era prevedibile, essendo questo l'unico servizio sociale a carattere preminentemente commerciale.

Tutti gli altri servizi erogati nelle quattro aree di intervento menzionate si presentano con marginalità negative. Le perdite maggiori sono riscontrabili nei "servizi pesanti" (domiciliari e residenziali). Di particolare peso è la perdita riferibile ai servizi residenziali dell'area anziani: gli elevati standard qualitativi recentemente fissati dalla legge, la numerosità e quantità delle risorse assorbite e le difficoltà di agire sulle entrate (tariffe e trasferimenti da altri Enti e ASL) hanno fatto, infatti, lievitare tale marginalità negativa rendendola la principale fonte di assorbimento di ricchezza nei servizi sociali.

A livello di uscite, emerge come le spese maggiori riguardino le retribuzioni del personale, l'acquisto di servizi e l'erogazione di contributi.

La dominanza delle prime due componenti è dovuta, come era intuibile, alla natura dei servizi in cui è preponderante la componente professionale in tutte le fasi di produzione ed erogazione del servizio (progettazione, organizzazione, produzione, erogazione e controllo). Ecco quindi che la crucialità del fattore umano, a livello economico, trova riflesso nella spesa per risorse umane (personale interno) o nel costo per servizi (personale esterno).

La spesa per rette e contributi è legata alla presenza di contributi erogati a vario titolo e con varie modalità dai Comuni nell'ambito del loro ruolo sociale. In questa voce rientrano, infatti, i contributi per integrazione rette, i trasferimenti ad altri Enti, i contributi le cui procedure ed importi sono ormai consolidati e predeterminati e quelli, invece, erogati saltuariamente (es. omaggi natalizi) o ad-personam (es. sostegno alle famiglie).



Con riferimento alle entrate, si nota come, specularmente, le cifre più rilevanti, pur insufficienti a coprire le relative uscite, provengano dall'area anziani. In quest'area sono, infatti, particolarmente consistenti le entrate tariffarie (rette delle case di riposo, ecc.) nonché i contributi erogati principalmente dal servizio sanitario a fronte delle prestazioni offerte.

Una menzione particolare, per importanza quali-quantitativa, merita il Fondo Unico L.R. 43/88. Tale fondo indistinto, liberamente destinabile a copertura delle spese correnti, consente infatti ai Comuni una parziale copertura delle spese sostenute garantendo la continuità di certi servizi.

Purtroppo, dato l'attuale sistema informativo-contabile dei vari Comuni dell'Ambito, basato su dati di contabilità finanziaria e non analitico-economica, non ci è stato possibile indagare pienamente la dimensione economico-finanziaria dei vari servizi. Non è stato, infatti, possibile definire principalmente:

- il costo d'uso legato all'uso di immobili e attrezzature opportunamente determinato in base a valori correnti;
- gli oneri finanziari e il costo figurativo del capitale apportato per coprire il fabbisogno corrente (debiti per acquisto di materie, servizi, debiti verso il personale, ecc.) e quello in conto capitale (acquisto immobili, attrezzature, ecc., dedicati ai servizi sociali);
- gli oneri legati all'area servizi generali (amministrazione, tesoreria, supporto informatico, ecc.), di direzione e di governance che risultano complessivamente nei bilanci comunali, senza indicazione della loro attribuzione funzionale ai singoli servizi (sociali e altri).

CRITICITÀ E PROSPETTIVE PER L'AZIENDA CONSORTILE

In conclusione di questa breve sintesi della situazione del sistema dei servizi sociali nell'Ambito Territoriale IX, si possono analizzare le criticità e prospettive emerse nei singoli settori. Una lettura di tali criticità è in questa sede opportuna in quanto può indicare alcuni dei terreni su cui dovrà cimentarsi l'Azienda consortile.

Sebbene esistano delle criticità riferibili solamente ad aree di intervento specifiche, si possono però individuare alcuni aspetti comuni a più settori:

1. il *rafforzamento del servizio sociale professionale*, visto che l'attuale sistema di intervento nel sociale sembra in buona parte basarsi su figure tecnico-amministrative che su quelle strettamente professionali;
2. il *rafforzamento della rete di intervento domiciliare e semi-residenziale* in quasi tutte le aree, con forse la parziale eccezione dell'area della disabilità;
3. la diffusione dei principali servizi sociali in tutto l'Ambito e l'adozione di *standard qualitativi uniformi*;
4. il *rafforzamento dell'integrazione socio-sanitaria* a partire dal flusso di informazioni scambiate;



5. il *rafforzamento del sistema informativo* che appare a tutt'oggi abbastanza carente e rende quindi complessa una funzione di mappatura e lettura dell'offerta e della domanda di servizi sociali nell'AT IX;
6. la *revisione e razionalizzazione dei processi operativi* di erogazione del servizio al fine di individuare e ridurre le inefficienze e ricercare possibili economie.

Proprio su questi punti dovrà concentrarsi l'attività di revisione dei servizi al fine di renderli più efficaci ed efficienti dal punto di vista sociale ed economico.



LA CONFIGURAZIONE AZIENDALE

LE SCELTE ISTITUZIONALI E GIURIDICHE

Le scelte di fondo (istituzionali e giuridiche) definite dai comuni dell'Ambito IX sono state considerate come premesse per l'individuazione di un perimetro di riferimento all'interno del quale disegnare la nuova configurazione aziendale. In particolare, tali scelte, descritte di seguito, riguardano: i soci, l'oggetto sociale, il modello gestionale e la forma giuridica.

I soci sono rappresentati dai 21 Comuni dell'Ambito IX e costituiscono nella regione la seconda area per vastità demografica (con 103.580 abitanti nel 2001) e la prima per numero di enti locali, annoverando realtà municipali appartenenti sia alla Provincia di Ancona che a quella di Macerata.

Oggetto sociale viene considerato l'insieme dei servizi socio-assistenziali sulla base di un programma pluriennale secondo cui vengono dapprima affidati al nuovo organismo i servizi tradizionalmente erogati in forma associata (handicap, assistenza domiciliare, colonia marina) e quelli di prossimo avvio (comunità di accoglienza di Poggio Cupro, Uffici di promozione sociale), per poi passare ai servizi residenziali per anziani.

In considerazione del fatto che il modello gestionale deve garantire decisioni di immediata eseguibilità, si profila una doppia connotazione di "azienda operativa" che produce direttamente le prestazioni e i servizi con personale proprio e di "azienda di committenza" che acquista dall'esterno. Il mix e la sua gradazione costituiscono un orientamento strategico che dovrà essere messo a punto dall'Azienda stessa e a cui l'Azienda dovrà tendere nel tempo.

Partendo da questi assunti istituzionali di base, il Comitato dei Sindaci ha optato per la forma giuridica dell'Azienda Speciale Consortile ai sensi della Legge 24 novembre 2003 n. 326.

I PRINCIPI GUIDA PER LA DEFINIZIONE DELLA NUOVA CONFIGURAZIONE AZIENDALE

Per la comprensione della nuova configurazione aziendale, è importante avere chiare le potenzialità connesse con la creazione di un tale soggetto, potenzialità traducibili in principi funzionali di base della nuova struttura.

Integrazione, collaborazione, costruzione di reti. L'Azienda può garantire l'effettiva integrazione dei Comuni coinvolti e promuovere una crescente



collaborazione intersettoriale con i soggetti non coinvolti. Le parole chiave sono, dunque, "integrazione, collaborazione, costruzione di reti" in una logica di governance, ma anche di processualità e progettualità continue con un orientamento al sapere e allo spirito di ricerca.

In termini di azioni sulla nuova configurazione aziendale, queste parole vanno declinate nel ruolo dell'Assemblea, composta dai sindaci dei 21 Comuni o dai loro delegati: in tal modo, l'azienda si colloca idealmente in ciascuno dei Comuni soci che sono i naturali garanti del rapporto fra l'azienda e i cittadini assistiti.

Particolare attenzione richiede l'integrazione con i soggetti istituzionali e non istituzionali esterni (es. Sistema Sanitario, Amm.ni territoriali, ecc.): ruolo chiave in tale senso, verrà svolto dal Consiglio di Amministrazione con consiglieri specificatamente dedicati ai rapporti con i diversi soggetti e alla definizione delle linee di sviluppo dell'azienda.

Professionalità e managerialità sociali. Alla integrazione pluricomunale deve far seguito una effettiva integrazione operativa. In questa direzione le economie di scala e di specializzazione che l'azienda permette debbono facilitare politiche mirate di formazione e di responsabilizzazione del personale, sia che si tratti di personale interno, comandato, di consulenza o esterno. Alla professionalità degli operatori deve corrispondere l'introduzione di logiche e strumenti manageriali adeguati al carattere pubblico e consortile dell'azienda, nonché al suo oggetto sociale. Le parole chiave sono, dunque, "professionalità e managerialità sociali" per la cui realizzazione sembra necessario sul piano strutturale ed organizzativo definire alcuni strumenti ed organi.

Tali parole chiave si traducono in azioni organizzative attraverso la creazione di un comitato tecnico consultivo di esperti (aziendalisti, giuristi e esperti di scienze sociali) a supporto del Consiglio di Amministrazione: in tal modo, dovrebbe essere garantito l'adeguato bilanciamento fra competenze professionali e politiche all'interno delle strutture di supervisione e controllo.

Il personale incardinato nell'Azienda (sia per trasferimento in comando che direttamente) è una delle leve maggiori per il suo funzionamento e, di conseguenza, un potenziale punto critico o di eccellenza. In tal senso, quindi, costituirà fattore critico di successo assicurare l'adeguato livello di formazione sul funzionamento delle reti a tutti gli attori (interni ed esterni) coinvolti: Azienda, strutture convenzionate, interfaccia dell'ASUR e volontariato.

In termini operativi, infine, la professionalità e la managerialità sociali verranno raggiunti attraverso una forte integrazione interna ed esterna. In tal senso, costituiranno leve operative chiave la previsione di responsabilità dedicate alle diverse aree di intervento (Anziani, Famiglie con minori, ...) e la realizzazione di un sistema informativo che permetta un efficace scambio di dati sia all'interno dell'azienda sia all'esterno.

Organizzazione e produzione di qualità dei servizi sociali. La presenza e la dislocazione dei servizi nel territorio costituiscono un fattore chiave dal momento che l'Azienda ha il compito di offrire prestazioni basilari (possibilmente anche aggiuntive e



innovative), con costi controllati e un potenziale di qualità maggiore. In questa prospettiva alla razionalizzazione dei servizi va affiancata, necessariamente, la capacità di ascolto e di rilevazione dei bisogni sociali, così da non scindere i due livelli dell'analisi/programmazione e dell'erogazione. Le parole chiave diventano, allora, "organizzazione e produzione di qualità" dei servizi.

La necessità di calare l'offerta sulle specificità territoriali dell'ambito troverà la sua applicazione operativa in una struttura a matrice in cui una delle dimensioni sarà costituita dalle Unità Territoriali di Base (UTB): gli Uffici di promozione sociale saranno incastonati in ogni UTB e incrociati con le aree di intervento.

In particolare, le UTB comprenderanno i seguenti territori:

- ✓ Jesi: Comune di Jesi
- ✓ Cingoli: Comuni di Cingoli, Apiro e Poggio San Vicino
- ✓ Cupramontana: Cupramontana, Castellbellino, Monteroberto, San Paolo² e Staffolo
- ✓ Filottrano: Filottrano e Santa Maria Nuova
- ✓ Maiolati Spontini: Maiolati Spontini, Castelplanio, Poggio San Marcello, Mergo, Rosola e Montecarotto³
- ✓ San Marcello: San Marcello, Belvedere Ostrense, Morro d'Alba, Monsano.

IL MODELLO ORGANIZZATIVO

Provando a calare i principi guida nel perimetro delineato dalle scelte istituzionali e giuridiche emerge quale configurazione aziendale ottimale per l'Azienda quella a matrice in cui le due dimensioni tipizzanti sono: l'Area di intervento e l'Unità Territoriale di Base.

Tale modello più di altri sembra garantire la compiuta e efficace applicazione dei principi guida: infatti, l'articolazione a matrice garantisce, da un lato, un forte presidio delle competenze/ qualità degli interventi (Disabilità, Anziani, Famiglie con minori e Disagio adulto) e, dall'altro lato, la presenza capillare sulle sei Unità Territoriali di Base dell'Ambito IX.

In particolare, nella nuova configurazione aziendale, i settori di intervento (welfare d'accesso, welfare dell'emergenza, servizi domiciliari, servizi semi residenziali, servizi residenziali e servizi di supporto) sono articolati per area e per Unità Territoriale di Base con gli UPS ad indirizzare l'utente.

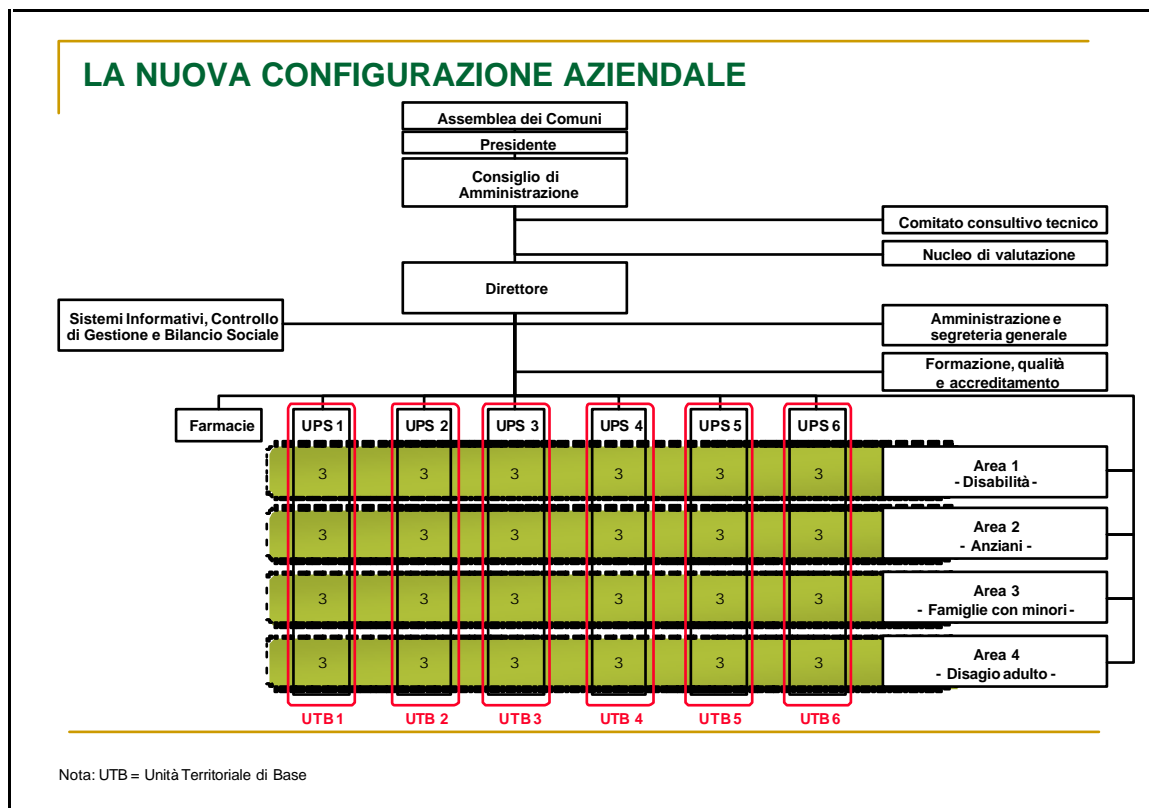
In tale configurazione, emerge l'importanza dei Responsabili delle diverse Aree di Intervento che hanno il compito di garantire l'uniformità delle competenze e la qualità degli interventi e di supportare la redazione del Piano di Zona. Si tratta, in sostanza, di Project Manager Sociali con il compito di comprendere le competenze dei diversi operatori/ strutture e di allocarli nel modo più efficace possibile sul territorio di riferimento.

² San Paolo di Jesi fa parte di tale sub-area, ma non ha aderito, al momento, agli UPS.

³ Montecarotto fa parte di tale sub-area, ma non ha aderito, al momento, agli UPS.

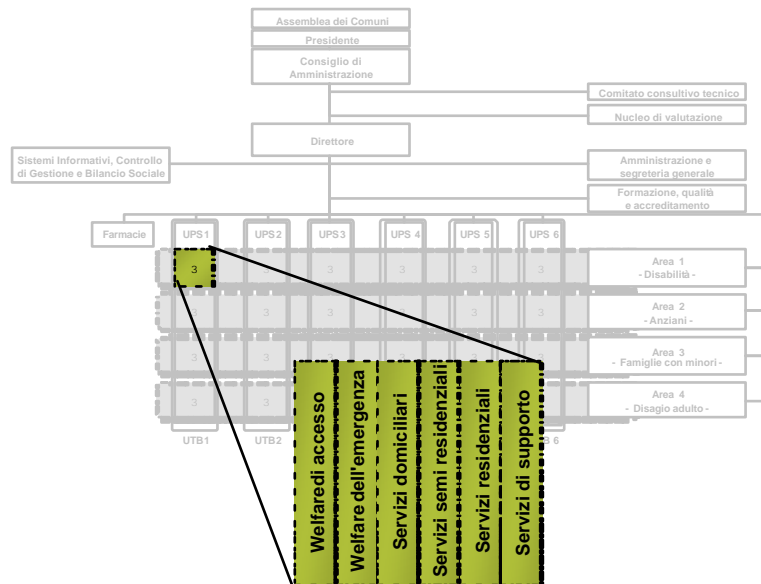


Al fine di una efficace e completa implementazione della nuova configurazione aziendale, risulta fondamentale procedere con tutta una serie di attività critiche. In particolare, le attività che più di altre risultano strategiche per il completamento del progetto sono: la definizione del brand/mission dell'azienda e gli interventi sulla struttura/ risorse.





ARTICOLAZIONE DEI SETTORI DI INTERVENTO



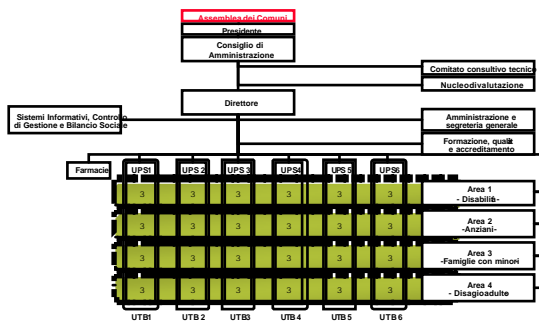
NUMERO DIFTE A REGIME

Area / Struttura	# FTE (Full Time Equivalent)
Direttore	1
Amministrazione e segreteria generale	5 (1 responsabile + 4 operativi)
Formazione, qualità e accreditamento	3 (1 responsabile + 2 operativi)
Sistemi informativi, controllo di gestione e bilancio sociale	4 (1 responsabile + 3 operativi)
UTB	6 (1 referente / assistente sociali per ogni UPS)
Aree di intervento	5 + # (5 responsabili + # assistenti sociali)
	<hr/> 23 + #*



ASSEMBLEA DEI COMUNI

Caratteristiche e principali obiettivi



Caratteristiche

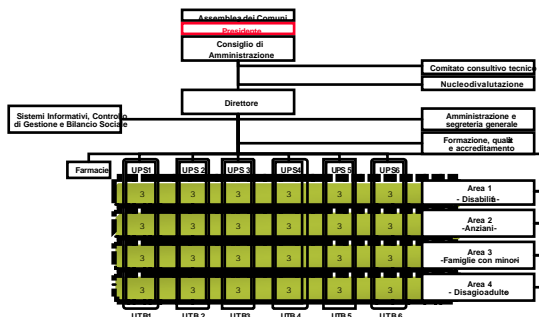
- Formata dai rappresentanti (Sindaci/Assessori) di tutti i 21 comuni del Consorzio

Principali obiettivi

- Nomina il Presidente, il Consiglio di Amministrazione e il Direttore
- Da parere favorevole sul Piano di Zona
- Decide in merito alla struttura del Consorzio e, più in generale, su tutte le questioni sollevate dal Presidente

PRESIDENTE

Caratteristiche e principali obiettivi



Caratteristiche

- Nominato dall'Assemblea dei Comuni è una figura politica (Sindaco/assessore)

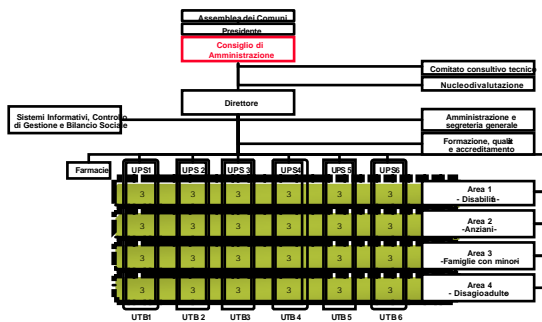
Principali obiettivi

- Ha la rappresentanza istituzionale dell'ente
- Presiede il Consiglio di Amministrazione
- Supervisiona l'attività operativa della struttura
- Individua le questioni da sollevare all'Assemblea



CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Caratteristiche e principali obiettivi



Caratteristiche

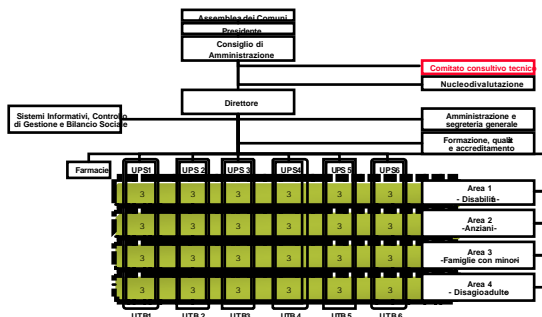
- Nominato dall'Assemblea dei Comuni, è formato dal Presidente, il Direttore e da altri 5 consiglieri
 - Un consigliere delegato all'integrazione con il Sistema Sanitario
 - Un consigliere delegato ai rapporti con le Amministrazioni Territoriali
 - Un consigliere delegato ai rapporti con il terzo settore
 - Un consigliere delegato ai rapporti con le altre aziende di erogazione di servizi sociali
 - Un consigliere delegato alla definizione delle linee di sviluppo

Principali obiettivi

- Il CdA è l'organo di indirizzo e delibera in merito a tutti gli atti più rilevanti: bilancio, dotazione organica, regolamenti, ordinamento degli uffici, investimenti pluriennali e strategie generali

COMITATO CONSULTIVO TECNICO

Caratteristiche e principali obiettivi



Caratteristiche

- Formato da: 1 aziendalista, 1 giurista e 1 esperto di scienze sociali

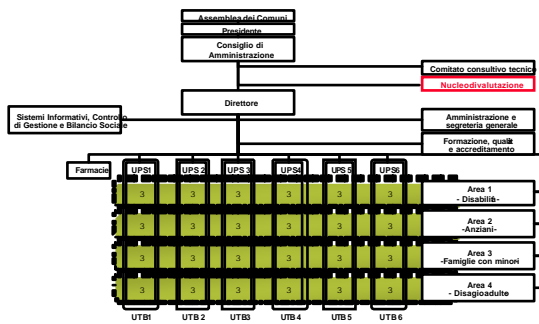
Principali obiettivi

- Supporta il CdA in tutte quelle attività che necessitano di competenze manageriali/operative (es. delibera di bilancio, strategie di sviluppo, ...)
 - Il ruolo del comitato consultivo tecnico sarà particolarmente importante nella fase di implementazione del nuovo modello per garantire la continuità rispetto alla situazione attuale e gestire il cambiamento



NUCLEO DI VALUTAZIONE

Caratteristiche e principali obiettivi



Caratteristiche

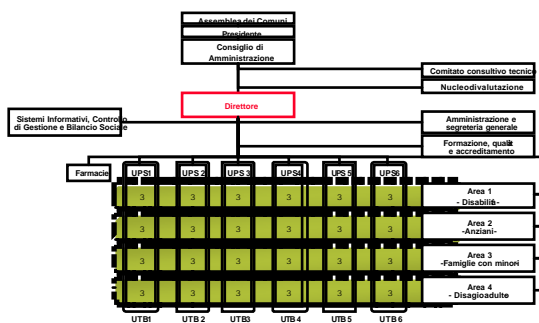
- Formato dal Direttore e da due esperti esterni (1 aziendalista e 1 tecnico del settore)

Principali obiettivi

- Organo previsto dal D. lgs. n.286/ 99 per le amministrazioni pubbliche con funzioni di:
 - Valutazione periodica delle prestazioni dirigenziali
 - Valutazione periodica dei risultati gestionali in presenza di sistemi retributivi incentivanti

DIRETTORE

Caratteristiche, principali obiettivi e competenze richieste



Caratteristiche

- Nominato dall'Assemblea dei sindaci

Principali obiettivi

- Gestisce, coordina e supervisiona l'attività operativa day by day
- Supporta il coordinatore d'ambito nella redazione del Piano di Zona
- Redige il Bilancio Sociale con il supporto dell'area "Sistemi informativi, controllo di gestione e bilancio"

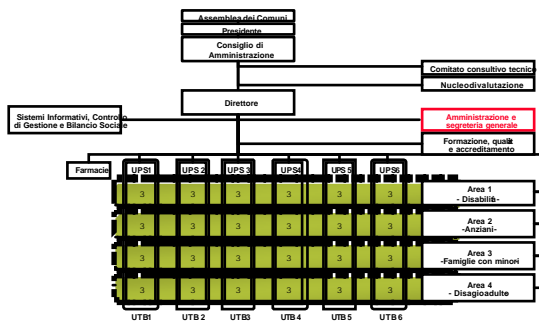
Principali competenze richieste

- Background organizzativo
- Competenze pluriennali nella gestione e progettazione di servizi sociali (es. Piano di Zona)
- Competenze di base economico/ amministrative



AMMINISTRAZIONE E SEGRETERIA GENERALE

Caratteristiche, principali obiettivi e competenze richieste



Caratteristiche

- Numero di FTE: 5
 - 1 responsabile
 - 1 segreteria
 - 3 amministrazione

Principali obiettivi

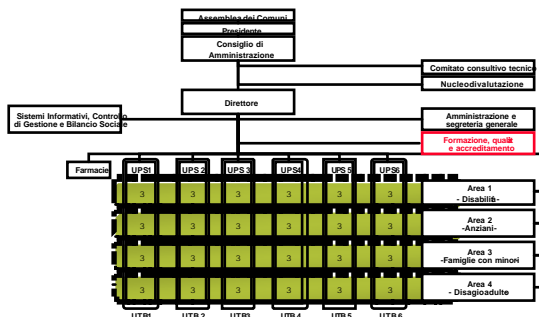
- Gestisce l'ordinaria amministrazione (pagamenti, forniture, contabilità, etc...)
- Redige e gestisce i contratti con le strutture sul territorio
- Svolge funzione di segreteria per il Direttore e il Presidente
- Eroga le somme destinate a assistenza economica

Principali competenze richieste

- Background economico/ amministrativo
- Principali nozioni per la sottoscrizione di contratti (in generale e specifici di settore)

FORMAZIONE, QUALITÀ E ACCREDITAMENTO

Caratteristiche, principali obiettivi e competenze richieste



Caratteristiche

- Numero di FTE: 3
 - 1 responsabile
 - 2 operativi

Principali obiettivi

- Gestione delle risorse umane (formazione, valutazione, incentivazione, ...)
- Definizione organizzazione/ processi operativi
- Valutazione qualità organizzativa, professionale degli operatori
- Valutazione customer satisfaction

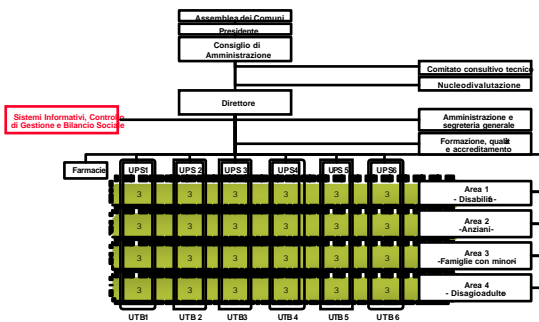
Principali competenze richieste

- Gestione risorse umane (valutazione, incentivi, ...)
- Organizzazione e processi
- Qualità
- Customer satisfaction



SISTEMI INFORMATIVI, CONTROLLO DI GESTIONE E BILANCIO

Caratteristiche, principali obiettivi e competenze richieste



Caratteristiche

- Numero di FTE: 4
 - 1 responsabile
 - 1.5 sistemi informativi
 - 1.5 controllo di gestione e bilancio sociale

Principali obiettivi

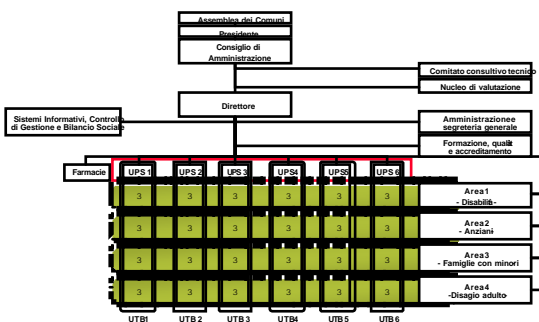
- Creazione e gestione sistema informativo
- Creazione e gestione sistema di controllo di gestione
- Redazione bilancio sociale

Principali competenze richieste

- Competenze informatiche: gestione reti, ERP, linguaggi di sviluppo
- Competenze economico/ amministrative
- Competenze per la costruzione di cruscotti per il monitoraggio della gestione aziendale (generali e specifici di settore)

UFFICI DI PROMOZIONE SOCIALE (UPS)

Caratteristiche, principali obiettivi e competenze richieste



Caratteristiche

- Numero di FTE: 6 FTE (1 Referente per ogni UPS)
 - Possibile inserimento in futuro di 1/2 FTE a supporto del referente

Principali obiettivi

- Prima valutazione del bisogno e accompagnamento nel percorso di aiuto
- Pronto intervento sociale
- Valutazione e ascolto del territorio (Antenna Sociale)
- Promozione terzo settore

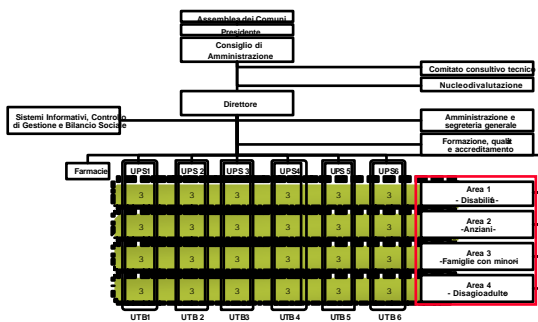
Principali competenze richieste

- Capacità di rilevazione e prima valutazione del bisogno sociale
- Capacità di accoglienza e ascolto
- Principi di base di amministrazione (disbrigo pratiche)



AREE

Caratteristiche, principali obiettivi e competenze richieste



Caratteristiche

- Numero di FTE:
 - Disabili: 1 responsabile + assistenti sociali
 - Anziani: 1 responsabile + assistenti sociali
 - Famiglie con minori: 1 responsabile + assistente sociale
 - Disagio adulto: 1 responsabile + assistente sociale

Principali obiettivi

- Garantire gli standard qualitativi
- Formazione degli operatori
- Supporto alla redazione del Piano di Zona e alla definizione delle linee di sviluppo
- Insieme al Direttore costituiscono l'ufficio di Piano
- Rappresentano l'interfaccia operativo vs. la ASL

Principali competenze richieste (Responsabili d'Area)

- Programmazione e gestione servizi sociali
- Forti doti di comunicazione/ negoziazione
- Competenze organizzative (lavoro in rete) e di gestione del personale
- Competenze di base di amministrazione



L'ANALISI DI FATTIBILITÀ ECONOMICO-FINANZIARIA

PREMESSA E METODOLOGIA DI SVILUPPO

La finalità di questa parte del lavoro è di presentare un'analisi di fattibilità economico-finanziaria relativa alla costituenda Azienda consortile preposta all'erogazione di servizi sociali nell'Ambito Territoriale IX. In altri termini, questa relazione intende **offrire una metodologia rigorosa e scientificamente difendibile a supporto del processo di valutazione pre-aziendale**.

L'elaborazione è stata sviluppata tenendo conto dei dati storici e prospettici raccolti durante lo sviluppo del progetto⁴ nonché del modello organizzativo aziendale proposto dal Dipartimento di Scienze Sociali.

La metodologia seguita per lo sviluppo del piano è così descrivibile.

Innanzitutto, sono stati selezionati i servizi la cui gestione accentrata era da ritenere auspicabile tenendo conto delle caratteristiche specifiche di ogni prestazione.

Una volta scelti i servizi, è stata quantificata la loro utenza prevedibile, considerando le potenzialità dell'Azienda, la domanda attualmente insoddisfatta e quella latente oggi presente.

Il terzo step ha riguardato la definizione uniforme delle modalità di gestione ed erogazione dei singoli servizi. Nell'Ambito sono stati, infatti, riscontrati alcuni servizi che, pur avendo il medesimo contenuto, sono gestiti secondo modalità differenti (appalto, gestione diretta, ecc.).

Tenuto conto dei servizi da gestire, dell'utenza e della modalità di gestione previsti, sono state individuate le attività elementari (ad esempio, presa in carico, compilazione modulistica, colloqui con l'utente, gestione incassi/pagamenti, ecc.) da espletare per erogare servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati. Conseguentemente, si è anche esplicitato il fabbisogno di fattori produttivi (ad esempio, tipo e quantità di risorse professionali, attrezzature, automezzi, ecc.) correlati ai volumi di attività programmati.

Successivamente, i fattori produttivi richiesti sono stati valorizzati in termini economico-monetari, arrivando a determinare i costi annuali di gestione per l'azienda. In tale determinazione si è tenuto conto di possibili economie di scala, dell'opera di omogeneizzazione dei trasferimenti passivi nonché della possibile maggior forza contrattuale che avrà l'Azienda rispetto ai singoli Comuni nella negoziazione degli acquisti di beni e servizi. Ai costi, così ottenuti, sono stati correlati i proventi

⁴ Nel dettaglio, i dati utilizzati sono stati desunti dalle schede di analisi socio-economica predisposte dai dipartimenti riferite all'anno 2003, dalle schede ISTAT, dai certificati di conto consuntivo dei singoli Comuni, da colloqui e riunioni con i vari Comuni e da documentazione riferita ad altre realtà parzialmente comparabili opportunamente rielaborata.



ragionevolmente prevedibili, considerando sempre i target di utenza per i diversi servizi e i trasferimenti erogati ai Comuni dai vari interlocutori istituzionali (Regione, A.S.U.R., ecc.).

Le stime così formulate sono state preventivamente validate da alcuni Comuni campione in occasione delle interviste personali.

Per completare l'analisi economico-finanziaria, sono stati presi in considerazione, infine, gli investimenti in beni strumentali necessari al funzionamento dell'Azienda e il conseguente fabbisogno finanziario.

Nello sviluppo di questa fase sono state vagliate, prioritariamente, le possibili modalità di acquisizione dei beni strumentali, valutandone opportunità e limiti, e si è scelta quella che meglio concilia le differenti esigenze dell'Azienda e dei Comuni soci. Successivamente, sono stati quantificati i costi d'acquisto e/o d'uso dei beni strumentali, il relativo fabbisogno finanziario e i correlati oneri (interessi passivi).

I SERVIZI OFFERTI E LA LORO GESTIONE

La rete di servizi e di interventi nell'area dei **servizi alla persona** riguarderà **tutte e quattro le tradizionali aree** (famiglia e minori, disabilità, disagio adulti e anziani) **oltre che il servizio farmacie comunali**, attualmente rappresentato dalle due farmacie del Comune di Jesi.

L'Azienda curerà i servizi sociali già oggi gestiti in forma associata nonché quelli che, pur facenti capo ai singoli Comuni, si presentano come più proficuamente erogabili da un unico Ente. Alcuni servizi, come vedremo, rimarranno in capo ai singoli Comuni.

Allo scopo di categorizzare, all'interno di ogni area i servizi offerti, sono stati individuate delle famiglie di appartenenza generalmente individuate come welfare d'accesso (WA), servizi domiciliari (AD), servizi di supporto (SS) e servizi residenziali (RES).

Schematizzando in una matrice i servizi che verranno offerti dall'Azienda in ogni area, si ottiene la seguente rappresentazione⁵:

⁵ Riteniamo utile precisare che nell'analisi qui presentata è oggetto di sviluppo privilegiato il modello di azienda "pesante", cioè inclusivo della gestione delle case di riposo comunali. Tale modello è, infatti, quello che più enfatizza le esternalità positive derivanti da una gestione accentrata. Per l'analisi del modello di azienda privo delle case di riposo comunali, si rinvia al report integrale



Mappatura dei servizi della istituenda Azienda Consortile

	WA	AD	SS	RES
<i>Famiglia</i>	- Welfare d'acces.		- Colonie estive - Centri estivi - Altri servizi - Centri diurni	- Centri residenz. - Affidamento minori
<i>Disabilità</i>	- Welfare d'acces.	- Ass.Ed.Domic. - Servizi Domic.	- Inser.Lavorat. - Inser.Scolast. - Altri servizi	- Centri residenz.
<i>Disagio Adulti</i>	- Inser. lavorativi			
<i>Anziani</i>		- Ass. domiciliare - Pasti a domicilio	- Vacanze - Inser. lavorativi	- Case di riposo

Le ipotesi di base seguite per definire quali servizi far gestire dall'Azienda e quali dai singoli Comuni sono state le seguenti:

- inclusione dei soli servizi strutturati, realizzati o da realizzare con costanza temporale (**ripetitività**);
- inclusione dei servizi non soggetti alla discrezionalità del soggetto erogatore (es. contributi ad personam) (**oggettività**);
- inclusione dei servizi che presentano una ragionevole diffusione sul territorio dell'Ambito (esclusi servizi presenti in un solo Comune) o che interessano utenti residenti in più Comuni (es. strutture residenziali) (**diffusione**).

Si ritiene, infatti, che i servizi così individuati siano quelli che presentano le caratteristiche necessarie alla loro standardizzazione e per i quali, pertanto, è possibile cercare di realizzare delle economie di scala, in termini di personale dedicato all'acquisto di beni e servizi.

I servizi che non presentano i requisiti di ripetitività, oggettività e diffusione sopra menzionati continueranno ad essere gestiti dai singoli Comuni.

Il modello di "co-gestione" o "misto" ipotizzato, dato dalla coesistenza di servizi erogati dall'Azienda e di altri mantenuti dai singoli Comuni, sebbene possa apparire, ad un primo colpo d'occhio, "economicamente non razionale", si ritiene invece costituisca uno specifico punto di forza. Esso consente, infatti, ai Comuni di usufruire dei benefici derivanti da una gestione accentrata e, al contempo, di mantenere il contatto diretto con i propri cittadini e il proprio territorio erogando quei servizi in cui conoscenza diretta della realtà o situazione specifica è imprescindibile (es. contributi ad personam).

La **gestione centralizzata** dei servizi sociali, secondo il modello proposto, permette di conseguire dei **benefici così schematizzabili**:

- **liberare risorse professionali** attualmente impegnate in attività eterogenee (servizi sociali, anagrafe, ecc.), come tipicamente avviene in molti Comuni dell'Ambito, al fine di poterle più proficuamente **impiegare in altre mansioni nell'Ente di appartenenza**;



- una **riduzione delle attività meramente amministrative o di staff** (appalti unici per tutto l'ambito, meno documenti contabili, ecc.) e quindi un significativo risparmio di tempo e costi;
- ottenere potenzialmente, grazie ad una **contrattazione di massa**, per certi acquisti, **condizioni più favorevoli** (in termini di prezzo e/o condizioni di pagamento) rispetto alla situazione attuale;
- maggior potere contrattuale nella richiesta di **accedere a contributi dalla Regione** (inizialmente per l'incentivazione alla creazione del soggetto unico e, quindi, per la maggior utenza servita) **e dall'ASUR più consistenti** rispetto a quelli erogati ai singoli Comuni e comunque di avere un peso maggiore in sede di negoziazione;
- **si riduce la possibile "competizione" tra Comuni** in quanto tutti i residenti dei Comuni dell'Ambito accederanno agli stessi servizi ai medesimi standard qualitativi e alle stesse condizioni, dando pieno riflesso al **principio di solidarietà sociale intercomunale**;
- grazie alla gestione accentrata ed organizzata, migliora la capacità di **governare e controllare le attività svolte** evitando possibili abusi di servizi da parte degli utenti.

Riteniamo utile precisare che l'aziendalizzazione dei vari servizi non comporterà modifiche rivoluzionarie nella loro gestione in quanto verranno applicate le prassi più diffuse, razionalizzate tenendo conto delle economie di scala realizzabili. Non si avranno, pertanto, drastiche ripercussioni sull'attività lavorativa degli operatori e sulla percezione del servizio da parte dei singoli utenti.

IL PIANO ECONOMICO-FINANZIARIO

Il piano economico-finanziario di seguito illustrato è la sintesi dell'assetto economico-aziendale e organizzativo finora presentati.

Si è ipotizzato che tutti i Comuni, tutti i servizi e le aree esaminate entreranno nell'Azienda sin dalla sua costituzione "a regime" per cui, nei vari esercizi, altro non si avrà che una ripetizione dei risultati illustrati con riferimento all'anno "n", avendo tutti identità di utenza, di servizi erogati e, quindi, di costi e ricavi. Tale scelta di non delineare scenari evolutivi è stata adottata per ragioni di attendibilità dei piani esposti, stante l'assenza di piani strategici approvati dai Comuni in merito all'evoluzione della natura, quantità e qualità dei servizi sociali oggi erogati. Tali variazioni possono, infatti, già avvenire in sede di avvio dell'Azienda, anche se ciò renderebbe ancora più condizionati i risultati previsti, oppure in un secondo momento, dopo che l'Azienda si sarà formata e consolidata nei servizi offerti, così da poter valutarne l'impatto con maggior ragionevolezza.

Nell'elaborazione del piano si è anche cercato di dare adeguata rappresentazione al fatto che l'Azienda offrirà certi servizi ad un **maggior bacino di utenza** (es. servizio pasti a domicilio) o con **standard qualitativi più elevati** (vedi, ad esempio, numero addetti per utente nelle case di riposo), ben tenendo presente eventuali vincoli normativi



di cui siamo venuti a conoscenza⁶.

La determinazione dei proventi e oneri previsionali è avvenuta individuando le variazioni economiche generate dall'erogazione di ogni singolo servizio stimando, secondo criteri leggermente differenti a seconda dell'elemento esaminato, dei costi e proventi "di riferimento", determinati da **best-practice**, per utente o per intervento.

In dettaglio, i costi il personale e per l'acquisto di servizi (in genere, personale e professionalità fornite da terze economie) sono stati quantificati scomponendo ogni servizio in attività elementari così da stimare il fabbisogno di personale da soddisfare ricorrendo a risorse umane interne o esterne (es. personale delle cooperative sociali).

Le ipotesi di sviluppo sono state di mantenere **almeno alle dirette dipendenze dell'Azienda il personale amministrativo e tutte le altre figure che assolvono delle funzioni di impulso, coordinamento o controllo cioè le tre attività chiave di erogazione di un servizio**. Il personale di cooperative o altri enti esterni verrà, infatti, utilizzato per tutte le consistenti attività esecutive da svolgere sotto le direttive e la vigilanza del personale interno.

Sulla base di questo assunto, l'organico aziendale minimo alle dirette dipendenze dell'Azienda sarà così composto⁷:

Direzione generale: 1 unità

Referenti d'area: 4 unità

Amministrativi (in senso ampio): 20 unità

Assistenti sociali: 9 unità

Coordinatori di reparto (per case di riposo): 7 unità

Autisti: 2,5 unità

Farmacisti: 10 unità

Le altre unità, a seconda delle scelte dei Comuni partecipanti e del management, potranno essere o interamente o parzialmente esterne.

A queste figure professionali, alle dirette dipendenze dell'azienda, devono poi aggiungersi tutti i componenti gli organi di governance aziendale, cioè i consiglieri di amministrazione e i componenti di altri organi amministrativi legati all'azienda da contratti di collaborazione professionale (collegio dei sindaci revisori, comitato consultivo-tecnico, nucleo di valutazione).

I costi per acquisto di beni e dei servizi finora non contemplati sono stati stimati facendo riferimento ai costi medi per utente o servizio sostenuti dai Comuni di maggiore dimensione in quanto, ragionevolmente, presentano i medesimi interlocutori privati e una forza contrattuale prossima a quella che avrà l'Azienda nella negoziazione dei vari prezzi.

Le spese per rette e contributi sono, invece, determinate con riferimento ad un "contributo medio accettabile", intendendo con tale espressione un contributo allineato a quanto attualmente erogato dalla maggior parte dei Comuni.

In tema di proventi, si è operata la distinzione tra quelli "manovrabili" e quelli

⁶ Ricerca normativa aggiornata a settembre 2005.

⁷ Si fa notare che la presente dotazione di organico differisce leggermente da quella proposta nella seconda parte di questo lavoro in quanto la presente è stata sviluppata tenendo conto dell'evoluzione prevedibile di ciascun servizio mentre l'altra risente esclusivamente dei dati storici.



“non manovrabili” da parte del management aziendale. Tra i primi rientrano le tariffe: data la possibilità dell’Azienda di fissarle liberamente, sono state ipotizzate coperture tariffarie differenziate per servizio tenendo conto delle tariffe applicate per l’erogazione, da parte di altri Enti, di servizi simili e di quanto emerso durante i vari incontri. Fra i proventi “non manovrabili” sono stati considerati i contributi da ASUR, Regione e altri Enti in quanto legati a volontà non direttamente esercitabile dall’Azienda. In realtà, anche per questa seconda categoria i margini di intervento dell’Azienda non sono nulli. Tuttavia, prudenzialmente, il valore dei contributi nel piano è stato lasciato costante sui livelli degli ultimi anni.

Per gli altri costi e proventi, di minore rilevanza, si è fatto riferimento a quelli mediamente sostenuti a livello di utente o servizio dai Comuni “virtuosi”, cioè con più elevati livelli di efficienza economica.

Come accennato in premessa, una volta determinati i riflessi economici della sola gestione caratteristica, si è proceduto con lo sviluppo del piano finanziario (investimenti e fonti di finanziamento) e l’analisi del costo del capitale finanziario investito complessivamente nell’Azienda per la gestione dei servizi sociali.

Nella quantificazione degli investimenti in beni mobili (attrezzature, automezzi e macchinari specifici, ecc.) e immobili (fabbricati ad uso caratteristico di erogazione servizi e ad uso promiscuo fra erogazione di servizi e staff amministrativa quando necessario), con le conseguenti implicazioni sul fabbisogno finanziario, in assenza di indicazioni definite al riguardo, si è proceduto valutando alcune soluzioni alternative esperibili.

Le soluzioni base, alle quali è possibile apportare delle “varianti”, hanno riguardato le seguenti modalità di acquisizione di beni immobili e attrezzature specifiche da parte dell’Azienda consortile: apporto dai soci; acquisto dai soci; godimento in comodato gratuito; locazione.

Tenendo conto della necessità di **conciliare l’equilibrio economico-finanziario della istituenda Azienda consortile e quello dei singoli Comuni, la modalità che appare preferibile** per far disporre il nuovo Ente della dotazione di attrezzature necessaria allo svolgimento della propria attività **è la locazione dei beni stessi.**

In questa ipotesi, i Comuni concedono in locazione all’Azienda consortile propri beni (mobili e immobili) utilizzati per l’erogazione di servizi sociali già idonei all’uso, ad un canone di mercato. Bisogna evidenziare che “l’idoneità all’uso” presuppone, in molti casi, un ingente investimento in immobili, impianti e attrezzature al fine di adeguare le attuali strutture agli standard previsti dalla L.R. 20/2003. In questa ottica, la locazione permette ai Comuni locatori, attraverso le entrate garantite dai canoni d’affitto, un progressivo recupero dell’investimento operato per l’adeguamento delle strutture.

I punti di forza di questa soluzione sono così sintetizzabili:

- l’Azienda non deve procedere all’acquisto dei fabbricati e delle attrezzature e, pertanto, non deve indebitarsi. Ciò comporta l’assenza di costi per interessi passivi e il costo d’uso del capitale tecnico è rappresentato dai canoni di locazione, anziché dalle quote di ammortamento, con un percepibile beneficio economico a livello di costi imputati;



- l'Azienda entra nella disponibilità dei beni rapidamente, trovandoli già idonei all'uso. Inoltre, l'Azienda si presenta più flessibile nella struttura, con maggiori capacità di credito e maggiori possibilità di sviluppo;
- i Comuni proprietari di case di riposo non a norma rientrano gradualmente dell'investimento fatto inizialmente attraverso i proventi rappresentati dai canoni di locazione percepiti, riuscendo così a non appesantire il proprio bilancio e a fronteggiare il piano di rimborso di finanziamenti ad hoc eventualmente attivati;
- i Comuni non proprietari di case di riposo "monetizzano" l'investimento in beni mobili e immobili ceduti in locazione all'azienda ottenendone il relativo canone annuale;
- tutti i Comuni mantengono la proprietà dei propri beni. Ciò implica che, qualora essi avessero necessità di rientrare nella piena disponibilità dei beni stessi, alla fine del periodo di locazione, potrebbero valutare adeguatamente la questione;
- il conto economico dell'Azienda, non essendo gravato da rilevanti interessi passivi, consentirà più agevolmente lo start-up aziendale e il raggiungimento di risultati economici compatibili con il graduale rinnovamento delle attrezzature. I Comuni consorziati, pertanto, non dovranno sostenere, di norma, oneri aggiuntivi di adeguamento o rinnovamento di attrezzature e beni mobili concessi in locazione all'Azienda e suscettibili di fisiologico logorio da uso. Il discorso non è estensibile, per intuibili motivi, ai beni immobili.

A livello finanziario, questa soluzione consente a di azzerare il fabbisogno finanziario per l'acquisto di beni durevoli, consentendo un'articolazione tra capitale proprio e capitale di credito da valutare a cura dei Comuni soci senza vincoli di indebitamento particolari.

Sotto il profilo economico, la soluzione della locazione comporta il sostenimento dei costi per canoni di affitto ma consente di non imputare quote di ammortamento (ordinariamente più elevate) e, soprattutto, di evitare il carico di interessi passivi su finanziamenti per l'acquisto di beni strumentali.

Un ultimo aspetto da prendere in considerazione riguarda la **contribuzione annuale dei Comuni consorziati**.

Questi trasferimenti sono stati considerati come **proventi di gestione caratteristica, derivanti dal contratto di servizio che l'Azienda consortile stipulerà con ognuno dei Comuni consorziati**. Tali somme, infatti, costituiscono una sorta di "corrispettivo" che ogni Comune è tenuto a pagare all'Azienda a fronte di servizi richiesti per i propri cittadini, ma a condizioni economiche compatibili con la situazione socio-economica degli utenti. In altri termini, l'Azienda eroga servizi applicando, ai cittadini-utenti dei Comuni consorziati, una tariffa non remunerativa del costo di produzione dei servizi stessi o, in alcuni casi, a titolo gratuito. Ne deriva che i Comuni consorziati, in base ad un contratto di servizio apposito ed a criteri ivi definiti, dovranno rifondere l'Azienda consortile in via ordinaria per far sì che essa raggiunga e mantenga un suo equilibrio economico, condizione-vincolo per la sopravvivenza e lo sviluppo.

L'obiettivo prioritario di questo passaggio è stato di determinare, con rigore metodologico, **l'entità complessiva della contribuzione che potrebbe essere richiesta per garantire l'equilibrio economico all'Azienda consortile**. Non sono stati, invece,



oggetto di particolare approfondimento i vari possibili criteri di suddivisione della contribuzione tra i Comuni.

A questo riguardo, osserviamo tuttavia che, **da un punto di vista prettamente tecnico, economico-aziendale, appare auspicabile e razionale un criterio di contribuzione legato al numero effettivo di utenti dei servizi, residenti in ciascun Comune. Ciò in quanto trattasi di servizi a domanda individuale e caratterizzati da una struttura di costi fortemente variabile.**

Il contratto di servizio dovrebbe quindi prevedere l'addebito, al Comune di residenza dell'utente, di aliquote differenziate di contribuzione a seconda del tipo di servizio erogato. In altri termini, mutuati dal gergo tipico delle imprese profit, l'Azienda consortile dovrebbe costruire una sorta di "listino prezzi" o, meglio, di "listino contribuzioni a copertura del costo del servizio". La contribuzione per l'anno 2007 del Comune XY verrebbe pertanto determinata con la seguente modalità. Anzitutto, si considerano gli utenti, residenti nel Comune XY che hanno usufruito, a titolo puramente esemplificativo, del servizio "colonie estive", "vacanze anziani" e "inserimenti lavorativi". Per ognuno di questi servizi, viene evidenziata la correlazione specifica tra costi per la produzione del servizio e proventi relativi. Il margine negativo di ogni servizio, suddiviso per il numero di utenti, dà luogo ad una sorta di contribuzione unitaria per utente dello specifico servizio. Sulla base di tale contribuzione unitaria e del numero di utenti residenti nel Comune XY, si ottiene il contributo in conto esercizio che detto Comune è tenuto a versare all'Azienda.

L'ipotesi può risultare forse laboriosa da impostare ex-novo ma, tecnicamente, non presenta difficoltà di gestione e, si noti, è la sola che consente di addebitare i costi a chi effettivamente utilizza i servizi.

Con tale meccanismo di contribuzione, l'unico rischio "di mercato" che l'Azienda può correre è legato ad eventuali e imprevisi cali di domanda di un certo servizio da parte dei residenti del Comune Alfa. Circostanza che potrebbe causare un'insufficiente contribuzione da parte del Comune interessato. Tale rischio, però, può essere fronteggiato con idonee "clausole di salvaguardia"⁸.

L'adozione di un contratto di servizio con i Comuni consorziati, sempre in termini puramente tecnici, economico-aziendali, permetterebbe di escludere qualsiasi correlazione, più o meno diretta, con le quote di partecipazione dei soci al capitale sociale dell'Azienda consortile. Trattasi, infatti, di questioni affatto diverse sul piano economico-gestionale che, pertanto, vanno affrontate e risolte singolarmente, ricorrendo agli strumenti tecnici peculiari di ognuna delle due questioni. La previsione di una contribuzione svincolata dalle quote di partecipazione al capitale sociale appare particolarmente necessaria, inoltre, considerando l'eventualità che altri soggetti, quali l'A.S.U.R. o anche altri organismi (es. associazioni, fondazioni, cooperative, ecc.), possano entrare a far parte della compagine sociale con idonei conferimenti. Tali enti, tuttavia, non avrebbero la "doppia veste" dei Comuni consorziati, in quanto soci ma non "acquirenti" dei servizi erogati dall'Azienda.

⁸ Ad esempio, il contratto potrebbe prevedere dei livelli minimi di contribuzione, indipendenti dall'utenza, a carico di ogni Comune.



Ritornando al piano economico e al fabbisogno finanziario correlato, al fine di evitare situazioni di illiquidità, è indispensabile che la corresponsione dei contributi ordinari di esercizio da parte dei Comuni avvenga con scadenze pattuite, in corso d'anno. L'Azienda deve cioè poter correlare temporalmente le uscite per pagare i fattori produttivi impiegati con le entrate da proventi, sia per partecipazione utenti che per contributi ordinari dei Comuni.

Piano economico annuale in presenza di contratto di servizio (dati/000)

CONTO ECONOMICO ESERCIZIO "n" - AZIENDA A REGIME

	n
Proventi da utenti	9.014
Proventi da altri enti	4.063
Proventi da contratto di servizio	3.950
A - RICAVI COMPLESSIVI	17.027
Costo del personale	1.513
Costi per servizi	10.379
Rette e contributi	1.285
Acquisto materie prime	1.914
Altri costi	1.217
Canoni di locazione	600
B - COSTI DI GESTIONE	16.908
C - MARGINE OPERATIVO (A - B)	119
Ammortamenti	-
D - Ammortamenti	-
E = REDDITO OPERATIVO (C-D)	119
Oneri finanziari su debiti a m/l termine	0
Oneri bancari vari	3
Oneri finanziari su finanz. a breve	14
F - Oneri finanziari	17
G - RISULTATO NETTO DI GESTIONE IN PRESENZA DI PROVENTI PER CONTRIBUTI DEI COMUNI IN BASE A CONTRATTO DI SERVIZIO (E-F)	102

Riteniamo utile evidenziare due aspetti:

- il valore della voce "proventi da contratto di servizio" identifica la contribuzione complessiva di tutti i Comuni consorziati, per tutti i servizi gestiti dall'Azienda, necessaria a garantire la copertura dei costi d'esercizio nell'ipotesi assunta sui



volumi di attività e utenza servita;

- **il risultato netto di gestione positivo appare indispensabile per garantire condizioni minimali di autofinanziamento e possibilità di accantonare somme per la manutenzione e il rinnovamento graduale delle attrezzature utilizzate.**

Oltre al piano economico è possibile ipotizzare anche il piano finanziario aziendale.

Nell'ipotesi esaminata, questo non presenta particolare complessità in quanto formato esclusivamente dagli apporti dei soci a titolo di capitale e dai primi flussi di cassa positivi, dal lato delle fonti e dai crediti di funzionamento, al netto del "polmone" costituito dai debiti di fornitura, dal lato degli impieghi.

Come anticipato, l'equilibrio finanziario di breve dell'Azienda consortile richiede che i proventi siano mediamente contestuali all'erogazione del servizio. Ciò appare plausibile per le case di riposo dove, spesso, l'incasso delle rette avviene anticipatamente rispetto all'erogazione del servizio. Negli altri casi, si può ipotizzare una ordinaria dinamica dei tempi medi di incasso di circa 30 giorni, salvo per i finanziamenti correnti da altri Enti pubblici che, talvolta, scontano un ritardo ben più significativo. Dal lato dei pagamenti, l'Azienda potrebbe beneficiare di una dilazione ordinaria da fornitori nell'ordine di 60 giorni.

RIFLESSIONI FINALI

Dopo l'analisi qui presentata, riteniamo utile formulare delle brevi riflessioni di sintesi.

Il modello di gestione proposto è ancora suscettibile di variazioni, dipendenti dalle scelte che gli attori aziendali coinvolti (dirigenti, amministratori, Comuni, ecc.) riterranno opportuno adottare all'avvio dell'Azienda. Tuttavia, dall'analisi emerge come **la gestione accentrata dei servizi sociali**, secondo il modello misto qui proposto, **presenti un insieme di vantaggi sotto vari profili valutativi.**

La propensione verso una gestione condivisa dei servizi trova conferma, prioritariamente, in elementi di ordine sociale e, secondariamente, in fattori di tipo economico-aziendale.

Dal punto di vista sociale, la creazione di un'Azienda come sopra definita consente la generazione di benefici importanti quali, in primis, la possibilità di servire una maggiore utenza e di rendere accessibili a tutti i Comuni dell'Ambito servizi sociali erogati applicando standard qualitativi uniformi normalmente più elevati degli attuali. Ciò risulta particolarmente interessante in un'ottica di solidarietà intercomunale e di consentire, anche ai Comuni di minori dimensioni, la prestazione di servizi che, se non gestiti in forma associata, sarebbe impossibile offrire altrimenti a causa dei sempre più stringenti vincoli di bilancio. Questo aspetto, in particolare, appare quanto mai rilevante considerata l'evoluzione normativa e la richiesta, sempre più estesa, di standard qualitativi minimali decisamente impregnativi per gli attuali soggetti erogatori.

A livello economico-aziendale, la creazione di un Ente unico consente



tendenzialmente la realizzazione di risparmi di costo (economie di scala, maggior forza contrattuale, ecc.), una gestione più razionale delle tariffe e dei trasferimenti e permette un miglior governo e controllo dei processi interni, spesso poco efficaci ed efficienti.

A conclusione, data la numerosità delle variabili coinvolte e non ancora definibili (basti pensare alla modalità di partecipazione finanziaria dei Comuni) e dei possibili percorsi di sviluppo che possono essere seguiti (attivazione frazionata dei servizi, ecc.), si rinvia a eventuali future comunicazioni l'illustrazione di piani più dettagliati, fondati su decisioni strategiche definite ed articolate.