

1 Definizioni

1.1 Premessa

Il COeSO è un'azienda speciale di tipo consortile: un consorzio di comuni cioè, quelli della zona socio sanitaria "Grossetana",¹ nato per gestire in modo associato i servizi socio assistenziali, quelli socio sanitari e le politiche sociali allargate così come definite dalla Legge Regionale 72/1977.

In alternativa alla delega alla ASL i Comuni interessati hanno optato per la gestione diretta dei servizi che la legge gli affida per una irrimandabile necessità di un controllo puntuale nella gestione delle risorse ma anche per la necessità di garantirsi una maggiore consapevolezza dei problemi da affrontare ed una più diretta analisi delle strategie da adottare. I comuni, infatti, dispongono più di ogni altro, degli strumenti, della competenza e dei titoli per conoscere e rappresentare in modo efficace il complesso della realtà sociale della collettività in modo da individuarne i bisogni, progettare interventi integrati sul piano della formazione e della cultura, di attivare, insomma tutte quelle azioni che esulano dalla semplice gestione dell'assistenza.

La gestione associata si è rivelata di gran lunga la soluzione più adeguata per garantire sinergie ed economie di scala, nonché una strategia di zona adeguata ad affrontare problemi che sicuramente non rispettano i confini amministrativi dei singoli comuni.

Una volta data per acquisita la scelta della gestione diretta e associata, i comuni si sono impegnati alla ricerca della forma associativa migliore tra quelle messe a disposizione dalla normativa in vigore. I Sindaci si sono orientati verso l'Azienda speciale consortile combinando il disposto di più Articoli del Testo Unico delle leggi per gli Enti Locali.

1.2 La scelta gestionale

In pratica i Comuni della zona hanno compiuto una scelta molto innovativa sperimentando la conciliazione di tecniche gestionali capaci di garantire l'efficienza tipica delle aziende con procedure ad evidenza pubblica a garanzia della trasparenza amministrativa tipica della pubblica amministrazione. Tale scelta risulta ancor più innovativa in quanto applicata alla gestione dei servizi sociali, settore dove le specificità e le caratteristiche dei servizi rendono più ardua e più necessaria tale conciliazione. A rendere effettive le capacità e le caratteristiche gestionali che si è detto, i Sindaci hanno immesso nello statuto due strumenti indispensabili il **Controllo di gestione (art. 32)** e il **sistema di Valutazione d'impatto delle politiche (art. 33)**.

1.3 Il Progetto

Quello che presentiamo è dunque il progetto per l'impianto del controllo di gestione aziendale alla conduzione dei servizi sociali dell'area (**efficienza**) e l'impianto del sistema di valutazione dell'impatto delle politiche sociali (**efficacia**).

In particolare, l'introduzione del controllo di gestione costituirà il meccanismo mediante cui il direttore dell'Azienda potrà essere supportato nella sua attribuzione di responsabile della gestione. Infatti, da un lato, la strumentazione del controllo di gestione fornirà una base informativa di stampo gestionale utile sia al direttore che ai dirigenti dell'ente, dall'altro, consentirà di rendere operativa la responsabilizzazione di tutti i soggetti che concorreranno al perseguimento degli obiettivi aziendali definiti dal consiglio di amministrazione.

La valutazione di programmi e progetti di particolare rilievo sociale ed economico fornirà informazioni di ritorno sull'impatto di tali iniziative particolarmente utili soprattutto per l'organo di governo dell'Azienda al fine di riconfermare o modificare le scelte politiche intraprese e dare conto alle amministrazioni locali ed alla collettività utente.

¹ Comuni di Grosseto, Campagnatico, Castiglione della Pescaia, Roccastrada, Scansano.

2 Aspetti teorici e metodologici

2.1 Il Controllo di Gestione

Allo scopo di impiantare un efficace controllo di gestione, tale tra l'altro di garantire una economicità di gestione indispensabile, oltre che per etica, in questa fase della vita nazionale caratterizzata da iporisorse per il settore, appare utile procedere all'implementazione di tre dei principali strumenti del controllo di gestione, ovvero, il sistema dei budget, la contabilità dei costi e gli indicatori extracontabili.

La *contabilità dei costi* consentirà di pervenire alla determinazione del valore dei fattori produttivi consumati, in un determinato periodo di tempo, per la realizzazione di un particolare prodotto/servizio. Tuttavia, lo stesso sistema di rilevazione in analisi, consentirà di riferire il valore delle risorse consumate, in un dato arco temporale, anche ai centri di costo e di conseguenza ai rispettivi responsabili.

Affinché la gestione possa essere guidata verso il conseguimento degli obiettivi prefissati il *sistema budgetario* rappresenterà lo strumento fondamentale al fine di indirizzare l'attività dell'organismo economico verso determinate "mete". Scriviamo di sistema budgetario in quanto le "grandezze economiche-finanziarie obiettivo" risulteranno contenute sia in budget funzionali, detti anche particolari, che in budget globali. I budget funzionali conterranno gli obiettivi che devono essere conseguiti, nel futuro periodo amministrativo, da parte dei responsabili delle sub unità organizzative in cui l'amministrazione è articolata. Invece, i budget globali, risultanti dal consolidamento dei valori iscritti nei budget funzionali, esprimeranno in termini complessivi le dinamiche gestionali attese. Infine, gli *indicatori extra-contabili della performance aziendale* costituiranno un ulteriore strumento del controllo di gestione di utile impiego. Il riferimento è a tutti gli obiettivi misurabili, ma non in termini monetari, che possono essere assegnati ai responsabili delle sub unità organizzative individuate. In proposito occorre rilevare che i limiti inerenti all'adozione di sistemi di guida della gestione, focalizzati esclusivamente su misure di natura contabile, sono stati abbondantemente evidenziati tanto dalla dottrina quanto dalla prassi. Le misure di natura contabile, infatti, non presentano esclusivamente il limite di non cogliere alcuni aspetti della complessa gestione aziendale, bensì, inducono, spesso, il management a tenere atteggiamenti indesiderati. Per tale motivo, considerato anche il contenuto sociale delle attività che intraprenderà l'Azienda consortile, occorrerà procedere alla responsabilizzazione del personale aziendale anche per mezzo di *indicatori di performance extra-contabili*, ed in particolar modo, di quelli di *qualità e tempestività*, i quali caratterizzano, insieme ai risultati economico-finanziari, l'agire dei soggetti responsabilizzati.

2.2 La valutazione dell'impatto delle politiche

La valutazione dell'operato proprio ed altrui è attività che ciascuno esercita in modo naturale. Ogni utente dei servizi resi dalle amministrazioni pubbliche valuta, in base alla propria esperienza, l'efficacia e la qualità delle prestazione che riceve, esprimendo la propria opinione in forma di giudizio. Attività di valutazione ben più complesse devono essere condotte da chi, avendo responsabilità di governo e gestione, è chiamato a decidere riguardo alla continuazione, al potenziamento o all'abbandono di uno specifico progetto o programma già avviato o da realizzare. Purtroppo, molto spesso accade che tali decisioni siano assunte in base ad impressioni, spinte emotive, esperienza personale, forme asistematiche di controllo, interessi di parte, pressioni politiche piuttosto che su dimostrazioni evidenti o, comunque, sufficientemente rigorose ed analitiche. Per rispondere all'esigenza di un maggior "rigore", occorre fare ricorso a forme "s sofisticate" di valutazione idonee a produrre informazioni utili ad assumere in maniera più razionale e responsabile decisioni riguardo al "destino" dei programmi pubblici. "Quale di questi servizi sta producendo risultati adeguati? Quali no? Chi è aiutato da questi servizi? Chi no? Quali modifiche del programma stanno funzionando? Quali no? Dove sono necessari miglioramenti? Se si

tentano dei miglioramenti, stanno raggiungendo i risultati desiderati?”. Quelle appena elencate sono alcune delle domande alle quali più frequentemente la valutazione dei programmi cerca di fornire risposta. Per quanto sia possibile, utile ed anche auspicabile, condurre valutazioni sulle diverse dimensioni della performance di un programma, oggetto privilegiato della forma di valutazione in oggetto è l'efficacia. Essendo l'efficacia “la capacità di un'organizzazione di raggiungere gli obiettivi assegnati alla stessa”, nel valutare un programma pubblico occorre porsi il problema di identificare rispetto a “cosa” formulare il proprio giudizio. Pertanto, al fine di consentire l'applicazione di metodologie di valutazione dei programmi, e' indispensabile che partire dai documenti programmatici verificando il rispetto di specifici requisiti, specie con riguardo alla definizione ed alla chiarezza degli obiettivi. In senso lato, un programma pubblico si pone sempre lo scopo di “risolvere un problema” di significativa valenza sociale, cioè di modificare “una condizione che sarà insoddisfacente senza la realizzazione del programma e soddisfacente, o almeno più accettabile, a seguito della realizzazione del programma”. Trattandosi, quindi, dell'effetto finale che il programma o il progetto dovrebbe produrre nel medio andare, in termini di capacità di soddisfare bisogni, il conseguimento dell'obiettivo ha come premessa necessaria, anche se non sempre sufficiente, l'efficace ed efficiente realizzazione delle attività programmate o, in altri termini, il conseguimento degli obiettivi intermedi e di quelli immediati, la cui valutazione e', normalmente, rimessa al sistema di controllo di gestione. Pertanto, pur avendo oggetti diversi ed impiegando metodologie distinte, esiste e va ricercata una continuità logica ed operativa fra controllo di gestione e valutazione dei programmi e dei progetti.

3 Gli obiettivi

- innalzamento qualitativo delle competenze e qualità gestionali del management aziendale e dei funzionari e dirigenti degli enti locali nella gestione efficace ed efficiente delle risorse pubbliche dedicate ai servizi alla persona.
- Miglioramento della efficacia e della efficienza del sistema complessivo d'intervento pubblico teso a ridurre i casi di marginalità sociale
- Riorientamento dei servizi pubblici dalla semplice assistenza allo sviluppo delle capacità dei singoli soggetti in difficoltà.
- Riorientamento dei servizi pubblici resi in termini di efficacia
- Stimolo agli altri gestori di servizi alla persona (terzo settore e privato sociale) al miglioramento dei propri interventi in termini di efficacia ed efficienza anche con la messa a disposizione del know how

4 le attività programmate

4.1 Il Controllo di gestione

Attività necessarie per l'introduzione del sistema budgetario e degli indicatori extra-contabili:

- definizione delle fasi del processo di pianificazione e programmazione delle dinamiche gestionali (redazione di un manuale operativo);
- definizione dei centri di responsabilità e loro classificazione per tipologia;
- individuazione delle fasi del processo di definizione degli obiettivi contabili annuali (redazione di un manuale operativo);
- definizione della struttura dei report preventivi prodotti dal sistema budgetario;
- definizione della periodicità dell'analisi degli scostamenti;
- definizione della struttura dei report inerenti all'analisi degli scostamenti;
- individuazione degli obiettivi extracontabili da assegnare ai responsabili di centro.

Attività necessarie per l'introduzione della contabilità dei costi:

- definizione del raccordo fra contabilità generale e contabilità dei costi;

- definizione della periodicità delle rilevazioni di costo coerente con il sistema informatico e informativo dell'Azienda;
- definizione del piano dei centri di costo;
- definizione del piano dei conti della contabilità dei costi (livello di dettaglio delle voci di costo);
- definizione della struttura dei report prodotti dalla contabilità dei costi per ciascun destinatario;
- definizione del procedimento tecnico-contabile di determinazione dei costi dei centri;
- definizione della modulistica per la rilevazione delle informazioni contabili ed extracontabili necessarie per la tenuta della contabilità dei costi;
- redazione di un manualetto operativo di ausilio sia ai destinatari dei report economici che a coloro i quali si occuperanno della tenuta della contabilità dei costi;

4.2 La valutazione dell'impatto delle politiche

- Analisi dei documenti rilevanti ai fini della programmazione aziendale.
- Definizione degli obiettivi rilevanti del programma/progetto ai fini della valutazione.
- Individuazione delle tipologie di utenza servita.
- Analisi delle assunzioni di causalità fra obiettivi immediati, intermedi e finali.
- Concordare i bisogni informativi e le priorità di responsabili di governo e gruppi di interesse più significativi chiarendo gli indicatori di performance in base ai quali il programma sarà gestito valutato.
- Selezionare gli effetti collaterali di maggiore interesse.
- Definizione di un modello della struttura del programma e degli indicatori condivisi della performance del programma.
- Elaborazione di un disegno di valutazione.
- Analisi, sul campo, la realtà del programma.
- Analisi ed interpretazione dei risultati.
- Realizzazione di un manualetto operativo.

4.3 Per tutto il progetto

- Predisposizione di report finali.
- Prima riorganizzazione e riorientamento dei servizi nel 2004 secondo le indicazioni dei nuovi strumenti gestionali
- Diffusione del know how
- Presentazione del complesso della esperienza di applicazione di criteri aziendali alla gestione dei servizi sociali
- Organizzazione di un convegno regionale dove:
 - si mettano a confronto le varie forme gestionali adottate dalle zone toscane
 - si presenti l'esperienza grossetana
 - si acquisisca il punto di vista della Regione Toscana su tale esperienza, anche in funzione della nascita della Società della salute

5 Gli strumenti

5.1 il supporto teorico

E' stato richiesto ai Professori Riccardo Mussari e Antonio Barretta del Dipartimento di studi aziendali e sociali della Facoltà di Economia della Università di Siena in quanto .

5.3 la formazione

Realizzata dai docenti di cui sopra al management aziendale

5.4 i software gestionali

- i software saranno in gran parte prodotti appositamente ed in parte saranno modificati software già esistenti previa acquisizione dei sorgenti; in particolare saranno acquisiti i seguenti programmi gestionali:
 - ISS
 - Contabilità generale
 - Controllo di gestione
 - Valutazione dell'impatto

5.5 integrazione dell'hardware aziendale

Portatili etc

5.6 le produzioni editoriali

costi pubblicazioni

5.7 il convegno

- **Compensi ai relatori**
- **Costi organizzativi**
- **Costi di ospitalità**
- **Costi di promozione**