



Gestire il Piano di Zona

MODULO C

La gestione delle risorse economiche e finanziarie: dall'Ente Locale alla pianificazione associata.

Allocazione delle risorse e pianificazione: cosa cambia per l'Ente Locale.

(marzo-aprile 2005)


Relatori: dott.sa Maria Pia Turinetti di Priero, dott. Nicola Manfren

I materiali

- Il contenuto di questa presentazione è il risultato di una revisione del materiale proposto alla discussione con gli amministratori locali nel corso dei 6 incontri relativi al Modulo C dell'iniziativa organizzata da IRSSeS in collaborazione con
- La revisione è frutto delle riflessioni, dei contributi, dell'esperienza di tutti i partecipanti agli incontri

Argomenti trattati

1. Quali possibili raccordi tra i documenti programmatici previsti dalla L.R. 23/04 e quelli tradizionali degli enti locali.
2. Il PDZ – macrocaratteristiche rilevanti sotto il profilo finanziario e contabile, relazioni con il bilancio, quali regole di riferimento, i modelli di gestione contabile dell'ambito.
3. Le schede finanziarie del PDZ – descrizione, caratteristiche e aspetti critici.



1. La programmazione delle risorse economiche e finanziarie: dal singolo Ente Locale alla pianificazione associata e integrata

Modelli, logiche, documenti di programmazione: cosa cambia

Il modello di programmazione:

- Il PdZ presuppone un modello di programmazione di tipo “strategico” perché si propone due obiettivi:
 1. **sviluppare politiche integrate**
 2. **sviluppare politiche associate**

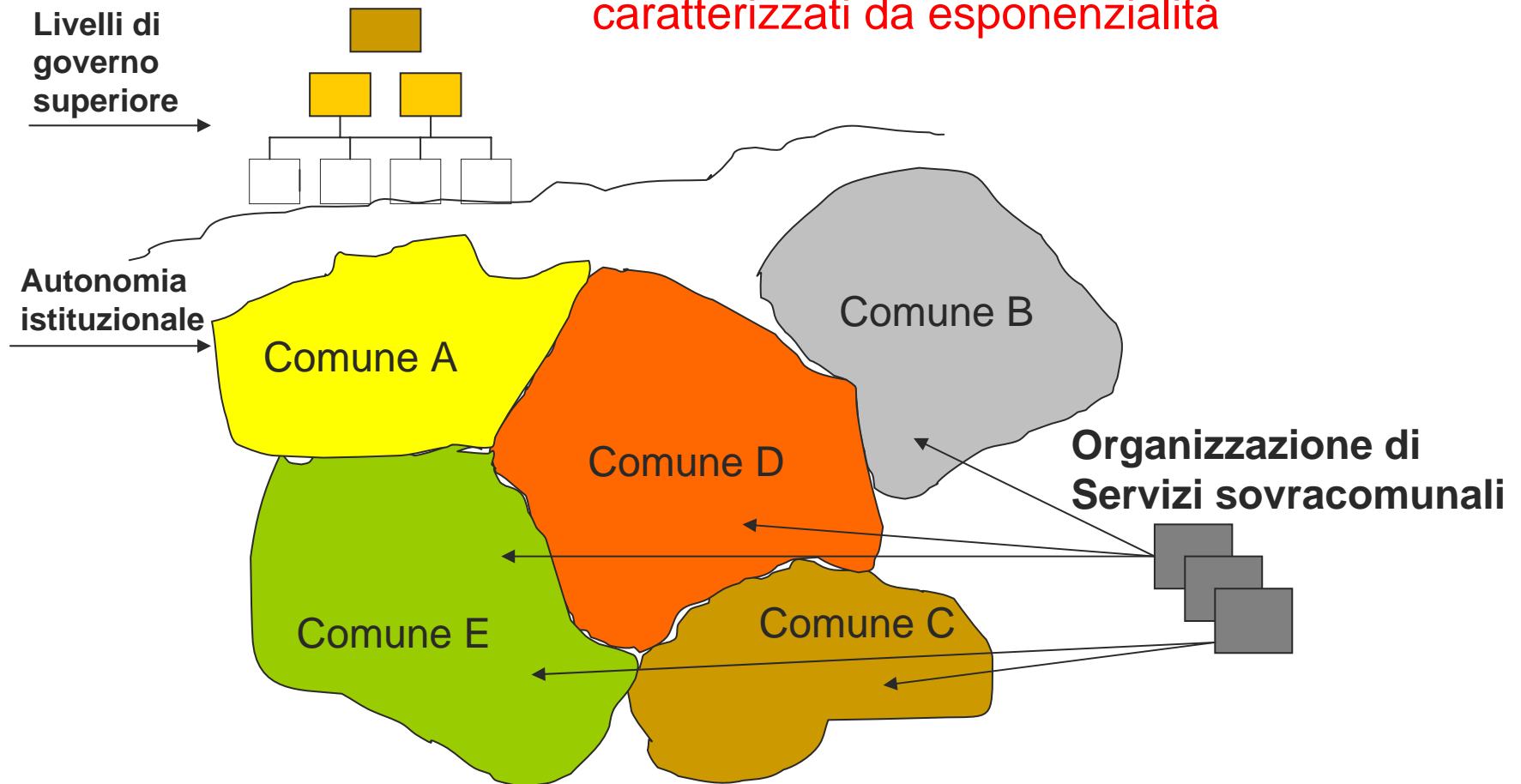
Politiche integrate

- fra enti diversi, territoriali e non territoriali, che incidono sulla stessa realtà
- con soggetti non istituzionali



Politiche associate

Tra enti dello stesso livello, omogenei, che insistono su aree territoriali contigue, caratterizzati da esponenzialità



Perché la programmazione strategica

- i modelli di programmazione adottati nel passato (*c.d. modelli di programmazione formale di lungo periodo*) non bastano più a governare la **complessità crescente** del sistema economico-sociale e del sistema pubblico, soprattutto quando le **risorse cominciano a ridursi**. I limiti di questi modelli possono così riassumersi:
 - * impegnano molte persone ed energie e richiedono molto tempo
 - * concentrano l'attenzione e la responsabilizzazione delle persone più sulla forma che sulla sostanza
 - * il sistema di programmazione diventa una "sovrastuttura di tipo tecnocratico" che non aiuta a migliorare il processo decisionale di allocazione delle risorse
- Il modello di pianificazione strategica sembra invece offrire alcune positive caratteristiche. Infatti si basa sui seguenti presupposti:
 - Non si propone di governare con decisioni "razionali a priori" l'intero sistema dell'azienda o del gruppo, poiché esso è troppo complesso;
 - Considera che nel lungo periodo, ma oggi anche nel medio e a volte nel breve periodo, molte condizioni esterne cambiano velocemente ed in modo significativo.

I vantaggi della programmazione strategica

- adotta un approccio selezionato e non globale, per concentrarsi sulle decisioni rilevanti e critiche
- facilita il convergere di tutti gli attori di un “sistema” verso alcuni obiettivi strategici condivisi e chiaramente esplicitati, orientando l’azione dei diversi soggetti destinatari
- promuove l’integrazione ed il coordinamento delle azioni di ciascuno con quelle di altri, così ottimizzando l’uso delle risorse disponibili e riducendo la conflittualità interna
- è adattiva (perché più flessibile) rispetto alle condizioni ambientali, che si assumono come mutevoli, ed alle quali è necessario rispondere con prontezza, adeguando costantemente scenari, previsioni e programmi ed obbligando ad uno sforzo di concretezza.
- richiedendo la partecipazione dei diversi attori alla definizione degli obiettivi, ne accresce la consapevolezza e la responsabilizzazione, aumentando le chance di successo dei progetti intrapresi

Il sistema delle scelte strategiche

- L'utilizzo dello spazio strategico avviene attraverso una serie di scelte, che configurano un "sistema"
- Il sistema ha una propria struttura e gerarchia interna ed è ispirato da un orientamento strategico di fondo
- Si possono individuare 3 livelli di scelte, secondo che riguardino:

L'ente nel suo insieme

Strategia sovraordinata

Strategia di collegamento

Le singole funzioni assolute

Predisposizione di insiemi di interventi rivolti alla soddisfazione di specifiche aree di bisogno

I singoli centri di risultato

Definizione delle formule gestionali per l'offerta di specifiche prestazioni

Sistema delle scelte strategiche

- **Strategie *sovra-ordinate* o *orizzontali***
 - Identificazione e selezione delle funzioni
 - Strategia finanziaria
 - Strategia di integrazione orizzontale
 - Strategia organizzativa e del personale
- **Strategie di *funzione* (area di bisogni)**
 - Identificazione e selezione dei servizi, prestazioni i nuclei di attività da sviluppare
 - Definizione delle formule istituzionali da adottare
- **Strategie di *servizio*, centro di risultato, nucleo di attività:**
 - Definizione della formula gestionale (contenuto del servizio, profilo dell'utenza, sistema di erogazione)
 - Strategie funzionali di gestione tipica

Documenti di programmazione generale dell'Ente Locale

- Relazione Previsionale e Programmatica
- Bilancio di previsione annuale
- Bilancio di previsione pluriennale

e loro allegati

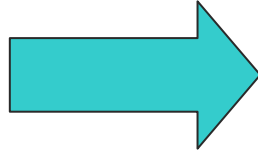
-
- Piano Esecutivo di Gestione

Documenti di programmazione settoriale

- Piano Sanitario Regionale
 - Piano Regionale Socio-sanitario
 - PAL
 - PAT e PAO
-
- Piano Regionale degli interventi e dei servizi sociali
 - PdZ

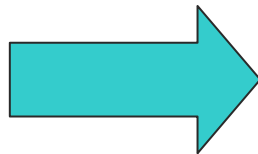
Come dialogano tra loro i documenti di programmazione?

- Piano Regionale Socio-sanitario
- Piano Regionale Servizi Sociali



- RPP - parte VI: Considerazioni sulla coerenza dei programmi rispetto agli atti programmatici della Regione

- PAT
- Piano di Zona



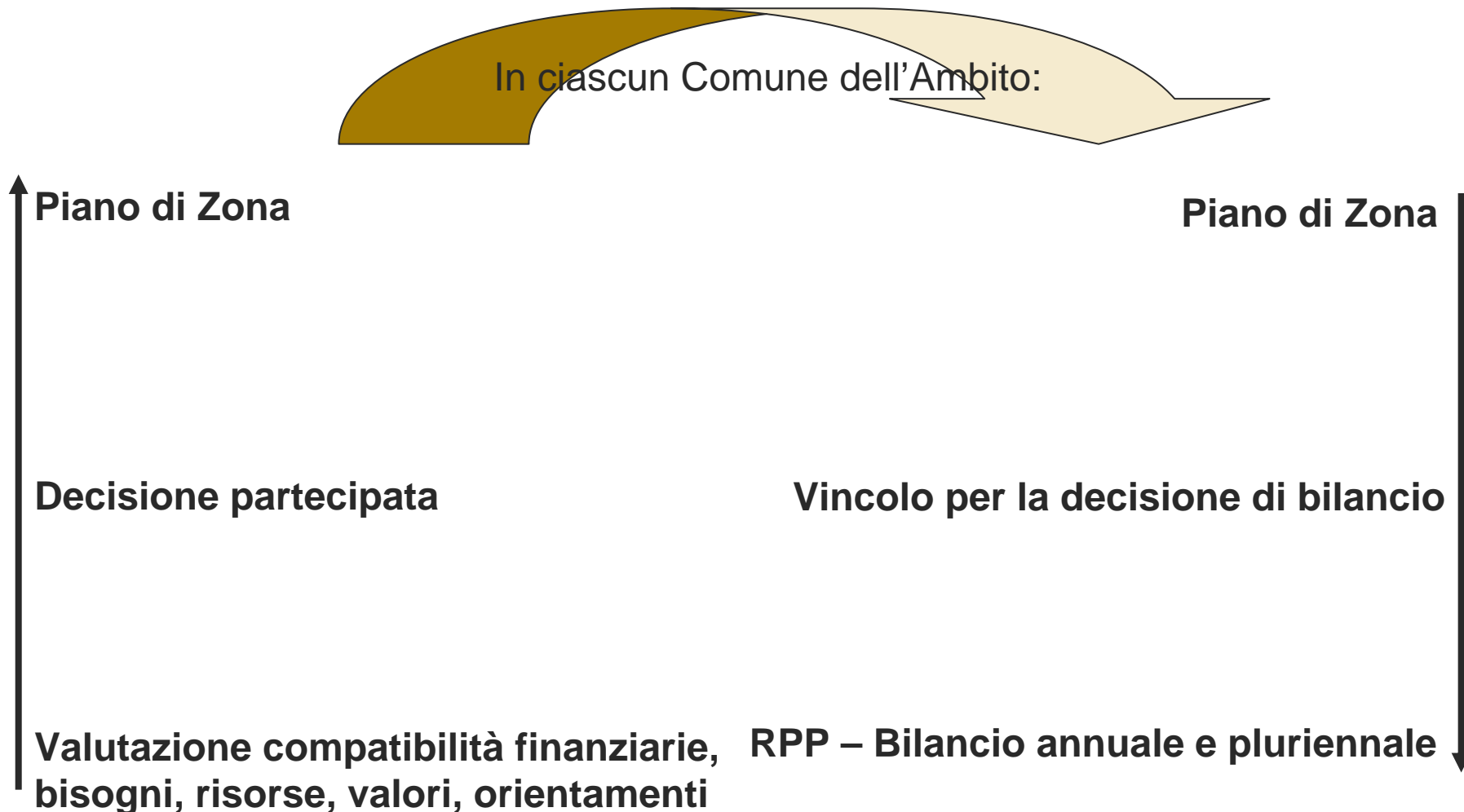
- RPP - parte I: atti di programmazione negoziata vigenti
- e parte III programmi e progetti
- Bilancio annuale e pluriennale
- PEG

- 
- Bilancio di ambito



- PEG (obiettivi-risorse)

Quali relazioni logiche ci sono tra i documenti di programmazione settoriale e generale?



Caratteristiche del Piano di Zona

Ciò di cui siamo certi:

- È un documento programmatico di più soggetti
 - 2 soggetti “obbligati”: Ambito e Distretto
 - Altri soggetti auspicati
- Ha un orizzonte temporale triennale
- Si concretizza in un Accordo di Programma

Questioni aperte:

- È programmazione a scorrimento ? Forse no visto che porta ad un APQ
- E' uno strumento che rappresenta l'attività di più soggetti? Forse sì, posto che l'ipotesi di lavoro proposta dalle linee guida individua più di un soggetto come “responsabile” di progetti/interventi/servizi
- È uno strumento che rappresenta le risorse apportate da una pluralità di soggetti? Forse sì, visto che presupposto ed obiettivo è l'integrazione di più agenzie

Quali rapporti tra PdZ e bilanci degli ee.ll.

3 profili :

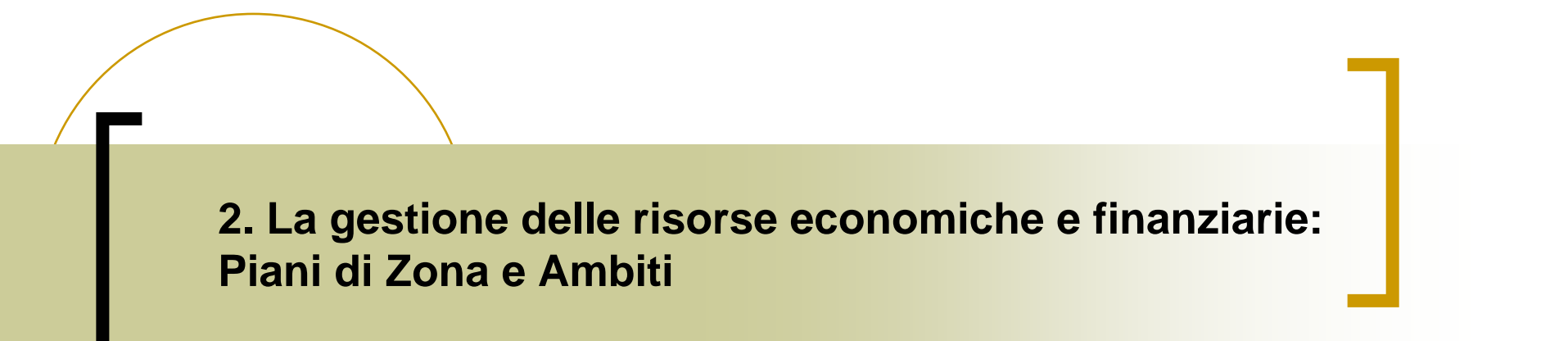
- 1) **raccordo soggettivo**: ciascun soggetto assicura coerenza dei propri bilanci al contenuto del PdZ
- 2) **raccordo programmatico**: le previsioni di bilancio pluriennale e quindi annuale debbono essere coerenti con quelle contenute nel PDZ (programmazione negoziata diventa vincolo per programmazione a scorrimento);
- 3) **raccordo logico-temporale**: quale dei due documenti nasce per primo e quale dei due è condizionante (scelte politiche)

Diversi sistemi contabili: criticità

- I soggetti che partecipano alla definizione del PdZ hanno ordinamenti e regole contabili diverse: alcuni ordinamenti sono di tipo finanziario (tipicamente i Comuni), altri di tipo economico-patrimoniale (tipicamente le ASS)
- Le informazioni contabili possono quindi essere “disallineate” e comportare alcune ambiguità negli accordi in fase di previsione ed alcune difficoltà di raccordo in sede di consuntivazione
- Inoltre i soggetti partecipanti possono avere sistemi contabili più o meno raffinati
- Vi sono infine soggetti il cui contributo può anche essere utile/opportuno/impossibile da valorizzare (la prestazione “volontaria”; l’investimento dell’impresa “for profit”)

L'allineamento dei sistemi di programmazione: criticità

- L'attenzione dell'Ente Locale si sposta dal bilancio annuale al bilancio pluriennale
- Valutazioni di compatibilità finanziaria e strategie di bilancio si anticipano già nel momento della programmazione settoriale
- Il sistema richiede che tutti i soggetti – in primis la RAFVG – orientino i propri comportamenti politico-amministrativi di conseguenza (certezza delle risorse, garanzia degli impegni presi)
- È necessario prendere accordi di metodo preventivi circa cosa e come rappresentare
- Il sistema implica un ripensamento del sistema dei trasferimenti regionali per privilegiare trasferimenti non vincolati



2. La gestione delle risorse economiche e finanziarie: Piani di Zona e Ambiti

Dai PEG ai Bilanci d'Ambito:
bilanci finanziari, bilanci
economici, contabilità
analitica

Distinguere tra PdZ e Ambito?

- Nel Piano di Zona si auspica che vengano convogliate e rappresentate risorse provenienti da più soggetti, pubblici e privati
- Dobbiamo distinguere tra
 - risorse gestite dal Comune Capofila, a nome e per conto dei Comuni associati nell'ambito
 - risorse che continueranno ad essere gestite da altri soggetti
- Abbiamo bisogno di un “Bilancio d'ambito” (preventivo ma anche consuntivo)
- Abbiamo bisogno di un sistema contabile per l'ambito

I documenti di programmazione come documenti di “autorizzazione” alla spesa e di attribuzione di mandato

- L'autorizzazione si esprime, nel bilancio e nella RPP, in diversi modi:
 - Ammontare, destinazione e natura delle spese autorizzate (classificazione di bilancio)
 - Programmi e progetti (descrizione in RPP)
 - Obiettivi e risorse assegnate alla gestione (PEG)
- L'autorizzazione si esprime, nel Piano di Zona, nel bilancio di ambito e nell'Accordo di programma, in diversi modi:
 - Destinazione delle spese autorizzate (servizi, interventi, progetti per ciascun area)
 - Responsabilità di gestione degli interventi/progetti/servizi

Diverse configurazioni per gli ambiti nel FVG

ASS	Distretti	Ambiti	Comune capofila Ente gestore
1 (TS)	Distretto 1	Ambito 1.1 (3 Comuni)	Duino Aurisina
	Distretto 1-2-3-4	Ambito 1.2 (1 Comune)	Trieste
	Distretto 4	Ambito 1.3 (2 Comuni)	Muggia
2 (GO)	Distretto 2.1	Ambito 2.1 (16 Comuni)	Gorizia
	Distretto 2.2	Ambito 2.2 (9 Comuni)	Grado
3 (Alto Friuli)	Distretto 3.1 (Gemona)	Ambito 3.1 (15 Comuni)	Delega ASS
	Distretto 3.2 (Tolmezzo)	Ambito 3.2 (28 Comuni)	Delega ASS
4 (Medio Friuli)	Distretto 4.1 (S. Daniele)	Ambito 4.1 (14 Comuni)	Delega ASS
	Distretto 4.2	Ambito 4.2 (11 Comuni)	Tarcento
	Distretto 4.3	Ambito 4.3 (17 Comuni)	Cividale del Friuli
	Distretto 4.4	Ambito 4.4 (11 Comuni)	Codroipo
	Distretto 4.5	Ambito 4.5 (9 Comuni)	Udine
5 (Bassa Friulana)	Distretto 5.1	Ambito 5.1 (18 Comuni)	Cervignano
	Distretto 5.2	Ambito 5.2 (14 Comuni)	Latisana
6 (Friuli Occidentale)	Distretto 6.1	Ambito 6.1 (7 Comuni)	Sacile
	Distretto 6.2	Ambito 6.2 (8 Comuni)	S. Vito al Tagliamento
	Distretto 6.3	Ambito 6.3 (7 Comuni)	Azzano Decimo
	Distretto 6.4	Ambito 6.4 (24 Comuni)	Maniago
	Distretto 6.5	Ambito 6.5 (5 Comuni)	Pordenone

Peculiarità del sistema Triestino

- a differenza del restante territorio regionale, non esiste a TS alcuna corrispondenza territoriale tra ambiti del SSC e distretti sanitari
- L'Assemblea dei sindaci di ambito distrettuale, (*organo politico dell'associazione dei comuni che gestisce in forma associata il Servizio Sociale dei Comuni*) è unica per tutto il territorio della provincia di Trieste.
- l'Assemblea dei Sindaci è identificata quale componente politica con funzione di regia e indirizzo
- il Comune di Trieste ha suddiviso i compiti spettanti al Responsabile tecnico amministrativo tra più persone con diversi livelli di responsabilità

Opzione scelta per il PdZ (A)

- I tre PDZ sono promossi su iniziativa del presidente dell'Assemblea dei Sindaci (unica per tutto il territorio della provincia di Trieste).
- I tre accordi di programma che li approvano sono sottoscritti ognuno dai Sindaci dei Comuni dell'ambito territoriale di pertinenza e, in materia di integrazione sociosanitaria, dal Direttore Generale dell'ASS n. 1 (cfr. art. 12, comma 8, LR 23/04).
- Per quanto riguarda gli altri soggetti, istituzionale e non istituzionali, essi potranno essere diversi a seconda dell'ambito territoriale di riferimento.
- L'opzione "tre PDZ/tre accordi di programma" permette ad ognuno dei tre territori di "gestire autonomamente" le politiche sociali del proprio territorio.
- questa scelta richiede un "avvio del processo" comune ai tre ambiti territoriali particolarmente forte

Quale possibile gestione contabile dell'ambito

- E' importante una convergenza circa le modalità di gestione contabile dell'ambito: è opportuno raggiungere un modello condiviso di Bilancio d'Ambito
- I soggetti in capo ai quali sta l'onere più rilevante sono i Comuni capofila;
- Le soluzioni gestionali più utilizzate ad oggi sono riconducibili a due modelli:
 - ✓ Modello parcellizzato nel quale nel bilancio del capofila le poste vengono gestite in modo diretto senza la creazione di un apposito contenitore (centro di costo) – Le operazioni di rendicontazione necessitano di evidenza extracontabili.
 - ✓ Modello a centro di costo (Udine) – efficace a livello di rendicontazione e gestione (difetto poste compensative) – tenuta di evidenza extracontabile da parte dell'ambito finalizzata a soddisfare altri fabbisogni informativi.

Una soluzione possibile

- Gestire nel PEG, quantomeno del Comune capofila, le aree come Centri di Costo o, se il centro di costo coincide con l'ambito (modello Udine), come Centri elementari di costo.

La gestione associata nell'ambito: le questioni cruciali

- Quali politiche “gestionali”
- Quali politiche “tariffarie”
- Quale sistema di selezione del bisogno e di accesso ai servizi
- Quale sistema di ripartizione dei costi tra i soggetti associati
- Quali indicatori di valutazione (3E) e benchmark tra gli ambiti per valutare i LEA
- Quale ripartizione delle risorse tra gli ambiti
- Quale sistema per valutazioni di convenienza per la gestione associata o meno di altri servizi



3. Le schede di programmazione finanziaria e di consuntivazione proposte dalle Linee guida

Caratteristiche, criticità,
questioni da approfondire,
accordi da prendere

Le schede finanziarie proposte dalle Linee Guida

- Le schede dedicate agli aspetti finanziari sono 5:
- ✓ 3 schede sono dedicate alla programmazione futura (allegato n. 3)
- ✓ 2 schede sono dedicate alla rilevazione dei dati storici (allegato n. 4)
- ❖ *Anche le schede di programmazione previste dall'allegato 2 prevedono l'inserimento di dati finanziari.*
- ❖ *Nelle schede n. 2 e 3 lo specchietto finanziario riepilogativo è identico a quello della scheda di programmazione n. 1.*
- ❖ *All'interno della scheda è richiesta una stima del costo per obiettivo.*

[La scheda n. 1 – elementi definatori]

- **PROGETTO** – qualsiasi azione volta al perseguimento di obiettivi di significativo sviluppo innovativo, con riferimento sia agli interventi abituali e ordinari, sia ai nuovi interventi che assumono caratteristiche di progetti temporalmente definiti.
- **SERVIZIO** – unità organizzativa con relativa sede, con personale dedicato e target di utenza definito.
- **INTERVENTO** – qualsiasi azione volta al perseguimento di obiettivi di mantenimento, miglioramento o implementazione relativamente allo stato di fatto degli interventi ordinari

la scheda 1 – caratteristiche fondamentali

- è la scheda finanziaria base
- deve essere compilata per annualità e per area di intervento (minori e famiglia, anziani, disabilità etc.)
- Per ogni area di intervento devono essere declinati i vari progetti/servizi/interventi;
- Per ogni progetto/servizio/intervento devono essere declinate le risorse finanziarie necessarie e la loro articolazione tra le diverse fonti di finanziamento;

La scheda 2 – caratteristiche fondamentali

- La scheda n. 2 rappresenta la programmazione delle risorse del triennio suddivisa per aree;
- Per ogni area e per ogni annualità le risorse sono declinate per provenienza;
- La scheda n. 2 nasce, quindi, per aggregazione delle schede n. 1.

la scheda n. 3 – caratteristiche fondamentali

- si riferisce alla spesa stimata in fase di programmazione
- Per ogni area di intervento la spesa viene rappresentata in base ad una serie di fattori produttivi: personale, spese generali (acquisto beni, manutenzioni, beni ammortizzabili, locazioni, assicurazioni etc.), acquisto servizi, convenzioni e contributi.
- *Non è chiaro se riguardi la programmazione annuale o quella pluriennale;*

Scheda 3: voci di costo

PIANO DI ZONA LEGGE 328/00

RIEPILOGO DI SPESA PER AREA E VOCI DI COSTO

AMBITO:						
AREE	PERSONALE DIPENDENTE	SPESE GENERALI	ACQUISTO SERVIZI	CONVENZIONI	CONTRIBUTI	TOTALE AREA
AZIONI DI SISTEMA						
MINORI E FAMIGLIA						
ANZIANI						
DISABILI						
DIPENDENZE E SALUTE MENTALE						
DISAGIO E MARGINALITA' SOCIALE						
ALTRE AREE.....						
TOTALE VOCE DI COSTO						

Classificazioni “disallineate” delle attività

PDZ

- Area Azioni di Sistema;
- Area Minori e famiglia
- Area Anziani
- Area Disabili
- Area Dipendenze e salute mentale
- Area Disagio e marginalità sociale

Bilancio

- Funzioni nel settore sociale (10)
 - asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori;
 - Servizi di prevenzione e riabilitazione;
 - Strutture residenziali e di ricovero per anziani;
 - Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona ...;
- Funzioni nel settore dell'ambiente ...
- Funzioni nel settore dell'istruzione ...
- Funzioni nel settore della gestione del territorio
- Funzioni nel settore della polizia locale

Classificazioni “disallineate” dei fattori produttivi

PDZ

- Personale
- Spese generali
- Acquisto servizi
- Convenzioni
- contributi

Bilancio

1. Personale
2. Acquisto beni di consumo e materie prime;
3. Prestazioni di servizi;
4. Utilizzo beni di terzi;
5. Trasferimenti
6. Interessi passivi e oneri finanziari diversi;
7. Imposte e tasse;
8. Oneri straordinari della gestione corrente;
9. Ammortamenti d'esercizio;
10. Fondo svalutazione crediti;
11. Fondo di riserva

le schede 1, 2, 3 – criticità

- Non è definita *l'ampiezza* della programmazione (almeno in fase di prima applicazione)
- Parlano il linguaggio del legislatore della L. 285/87 e non quello del legislatore della contabilità degli enti locali
(Aree-progetti-servizi-interventi *versus* Funzioni-servizi-interventi)
- Non confrontano le spese con le entrate previste (si presuppone che siano pari ai finanziamenti raccolti)
- Classificano “forme di gestione” come “voci di costo”
- Sommano parte corrente con parte d'investimento, mentre manca una rappresentazione/evidenza della spesa d'investimento

Le schede di rilevazione della spesa storica

- Ai fini della rilevazione della spesa storica sono proposte 2 schede:
- La scheda n. 1 ripropone la struttura della scheda n. 2 di programmazione (declinazione per area delle risorse in entrata) ovviamente su base 2004 e non pluriennale;
- La scheda n. 2 ripropone invece la struttura della scheda di programmazione n. 3 (declinazione per area dei fattori produttivi)

Scheda 2: per voci di costo

RIEPILOGO DI SPESA PER AREA E VOCI DI COSTO (Consolidato anno 2004)

AMBITO:						
AREE	PERSONALE DIPENDENTE	SPESA GENERALI	ACQUISTO SERVIZI	CONVENZIONI	CONTRIBUTI	TOTALE AREA
AZIONI DI SISTEMA						-
MINORI E FAMIGLIA						-
ANZIANI						-
DISABILI						-
DIPENDENZE E SALUTE MENTALE						-
DISAGIO E MARGINALITA' SOCIALE						-
ALTRE AREE_____						-
TOTALE VOCE DI COSTO	-	-	-	-	-	-

Le schede di consuntivazione 2004 - Criticità

- Non è chiaro l'obiettivo della consuntivazione 2004 e quindi:
 - non è chiara l'ampiezza della rilevazione: quali agenzie sono coinvolte, quali progetti-servizi-interventi vanno rendicontati.
 - C'è un insieme minimo di soggetti/ progetti-servizi-interventi o no?
- Non è chiara la relazione (logica e politica) tra schede di consuntivazione 2004 e schede di programmazione 2005-2007 e quindi:
 - possono maturare particolari attese (e di chi?) per l'insieme delle risorse rappresentante
 - Tutte le risorse rendicontate nel 2004 sono (necessariamente? logicamente? eventualmente?) disponibili per la programmazione successiva?
 - I criteri di stima delle spese programmate quali sono, posto che tra consuntivazione e programmazione c'è il "buco" dell'anno in corso?
- Non è definito il criterio contabile di rilevazione (impegnato, pagato/accertato, riscosso)
- Non sono chiariti gli aspetti di allineamento (necessario) dei sistemi contabili dei diversi soggetti coinvolti (anni di competenza/anni di gestione tra i diversi livelli del sistema)

[Un'ulteriore considerazione]

- Le schede finanziarie del PDZ non gestiscono la spesa di investimento;
- Il fattore produttivo “Spese Generali” prevede l’inclusione di beni ammortizzabili (?!).
- Tale collocazione oltre che causare problemi di raccordo con i bilanci degli enti costituisce una disomogeneità economica che inficia le comprensibilità delle schede e la loro confrontabilità negli anni.

Ambito e Patto di Stabilità

- Il comune capofila d'ambito applicando il patto di stabilità nazionale verrebbe ad essere penalizzato.
- In FVG i termini del patto sono oggetto di una trattativa tra Regione e Governo centrale e si cristallizzano in un Regolamento;
- L'art. 3 lettera h) del Regolamento prevede che ai fini del Patto siano escluse le “spese derivanti agli Enti gestori dei servizi socio assistenziali dei Comuni ai sensi dell'articolo 41 bis della L.R. 49/1996 e successive modificazioni;”