

Enti gestori del VCO

Studio di fattibilità preliminare del progetto di unificazione degli Enti gestori dei servizi sociali del VCO

Premessa	3
1. Analisi della situazione dei tre Enti gestori	4
1.1 Analisi di contesto	5
1.1.1 <i>Contesto territoriale</i>	5
1.1.2 <i>Contesto demografico</i>	9
1.1.3 <i>Contesto economico</i>	13
1.1.4 <i>Domanda di servizi sociali</i>	15
1.1.5 <i>Analisi di contesto: conclusioni</i>	17
1.2 Assetto istituzionale e modello di governance	18
1.2.1 <i>Enti aderenti ai Consorzi</i>	18
1.2.2 <i>Organi di governo</i>	20
1.2.3 <i>Direzione</i>	25
1.2.4 <i>Organi di controllo</i>	26
1.2.5 <i>Piano di Zona</i>	26
1.2.6 <i>Strumenti di raccordo con i comuni del territorio</i>	26
1.3 Servizi erogati e assetto organizzativo	27
1.3.1 <i>Il portafoglio dei servizi offerti da parte dei tre enti di gestori</i>	27
1.3.2 <i>Le quote di finanziamento da parte dei Comuni</i>	34
1.3.3 <i>La compartecipazione dell'utenza al costo dei servizi</i>	36
1.3.4 <i>La struttura organizzativa</i>	37
1.3.5 <i>Il personale degli Enti gestori</i>	39
1.3.6 <i>Sistemi informativi</i>	48
1.4 Profilo economico-finanziario	49
1.4.1 <i>Aspetti generali</i>	49
1.4.2 <i>Entrate</i>	58
1.4.3 <i>Spese</i>	61
1.4.4 <i>Debiti commerciali</i>	63
1.4.5 <i>Anticipazione di tesoreria</i>	65
1.4.6 <i>Debiti finanziari</i>	66
1.4.7 <i>Risultato di amministrazione</i>	66
1.4.8 <i>Conclusioni</i>	73
2. Valutazione di fattibilità preliminare del progetto di unificazione	75
2.1 Riflessioni preliminari sull'ipotesi di unificazione	77
2.1.1 <i>Contesto</i>	77
2.1.2 <i>Assetto istituzionale e di governance</i>	79
2.1.3 <i>Portafoglio dei servizi e assetto organizzativo</i>	82
2.1.4 <i>Profilo economico finanziario</i>	86
2.1.5 <i>Un quadro di sintesi</i>	87
2.2 Alcuni scenari possibili	88
2.2.1 <i>Il mantenimento dello status quo</i>	89
2.2.2 <i>L'unificazione "veloce"</i>	89
2.2.3 <i>L'unificazione "graduale"</i>	90
2.2.4 <i>Il percorso "intermedio"</i>	90



3. Conclusioni

Premessa

Nell'ambito del più generale processo di riforma delle Autonomie Locali, il tema delle gestioni associate è da alcuni anni all'attenzione del legislatore. L'obiettivo è quello di garantire economie di scala e di dimensione capaci di liberare risorse pubbliche da allocare ai servizi finali, per far fronte ad una crescita esponenziale della domanda sociale che, complici la crisi e migrazioni di carattere epocale, stanno interessando il nostro Paese.

I Comuni, da anni oggetto di una riduzione costante delle risorse trasferite e titolari di un'autonomia finanziaria che stenta a decollare, non riescono a fare fronte alla domanda crescente di servizi. La soluzione virtuosa, spesso, è quella della gestione associata. Una soluzione che, se da un lato permette di ottimizzare le risorse a disposizione dall'altro rischia di riproporre, su scala più ampia, le criticità che sono emerse a livello comunale in quanto la forma associativa quale ente di secondo livello, risulta in modo preponderante dipendente dai trasferimenti degli Enti Locali associati.

Questo comporta che nel piano generale di ripensamento delle geometrie istituzionali entrino tanto gli Enti Locali, specialmente quelli dalle dimensioni più esigue, quanto le forme associative già in essere che si trovano in un momento delicato di ridefinizione dei poteri e degli spazi di manovra, anche a seguito di processi di riforma quali l'introduzione di gestioni associate obbligatorie delle funzioni fondamentali (D.L. 78/10 e segg.) o la Riforma Delrio.

La strada del riordino, anche delle formule gestionali associate esistenti, sembra essere quella che il legislatore nazionale e quello regionale si avviano a perseguire, specie con riferimento alla gestione delle funzioni e dei servizi sociali, caratterizzati da una forte autonomia regionale e locale, dalla necessità di una stretta integrazione con le politiche sanitarie, così come con quelle formative, abitative, sulla sicurezza ed occupazionali nonché caratterizzate da un contesto che vede la sempre più intensa contrapposizione tra risorse scarse e domanda crescente richiamato in precedenza.

E' questa la direzione che sembra essere in fase di avvio in Piemonte, secondo quanto emerge dal "Patto per il Sociale della Regione Piemonte 2015-2017" allegato alla D.G.R. 19 ottobre 2015, n. 38-2292.

La direzione che la D.G.R. indica è quella di una "coraggiosa riforma" che vada a rivedere l'assetto di governo dei servizi sociali anche introducendo i cd "Distretti Territoriali della Salute e Coesione Sociale", coincidenti con i distretti sanitari, che si concretizzino in istituzioni capaci di programmare e gestire efficacemente, a livello locale, i servizi alle persone.

Tali Distretti sorgeranno, nelle intenzioni della D.G.R., quale risultato della ridefinizione degli ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni sociali e dovranno ineludibilmente partire dalla positiva esperienza consortile, al fine di trarre beneficio dai punti di forza emersi nel corso degli anni.

Si profila futuribile, quindi, un riordino delle formule consortili in ottica di territoriale con un livellamento delle medesime al Distretto sanitario di riferimento.

Nel caso specifico del territorio del Verbano-Cusio-Ossola, ciò comporta la valutazione della fattibilità di un percorso che porti alla fusione degli attuali tre enti gestori (CSSV Verbano, CISS Cusio e CISS Ossola).

È in quest'ottica che i Presidenti dei Consigli di Amministrazione degli Enti gestori dei servizi sociali del VCO hanno manifestato la volontà di effettuare degli approfondimenti in merito alla fattibilità di un percorso che porti all'unificazione istituzionale dei medesimi.

Nell'ambito di tale mandato il presente studio si pone l'obiettivo di effettuare una valutazione preliminare della fattibilità del percorso di unificazione dei tre enti gestori, analizzando i seguenti aspetti:

- a) analisi di contesto (demografico, territoriale, utenti seguiti);
- b) assetto istituzionale e modello di governance;
- c) assetto organizzativo e portafoglio dei servizi erogati;
- d) profilo economico finanziario.

Lo studio si articola in due sezioni:

- la prima sezione analizza la situazione di ciascuno dei tre enti gestori, documentando lo "stato dell'arte" con riferimento ai quattro aspetti sopra menzionati, adottando dati e parametri di confronto omogeneo;
- la seconda sezione mira a fornire alcune prime valutazioni in merito alla fattibilità del percorso di unificazione, mettendo a sistema i dati e le considerazioni emerse nella prima sezione, illustrando le principali opportunità e le criticità connesse a tale percorso, e delineando alcuni possibili scenari.

1. Analisi della situazione dei tre Enti gestori

Lo studio circa la fattibilità o meno di un percorso di fusione tra gli Enti gestori del VCO deve necessariamente partire da un'analisi della situazione attuale, con l'obiettivo di mettere in luce il contesto di riferimento, le regole di funzionamento e le risorse (umane e finanziarie) a disposizione, oggi, dei tre Consorzi.

Tale analisi risulta di fondamentale importanza per mettere in evidenza i punti di forza e le criticità che caratterizzano, attualmente, il contesto territoriale e la gestione dei tre enti, nonché gli elementi di omogeneità e di disomogeneità riscontrati nella governance, negli assetti organizzativi, nel portafoglio dei servizi erogati e nelle modalità di finanziamento da parte dei comuni.

Il punto di partenza è costituito dall'analisi del **contesto territoriale**, in cui si sono presi a riferimento gli indicatori sul territorio dal punto di vista:

- geografico, evidenziandone le caratteristiche e le principali variabili che possono incidere sull'organizzazione dei servizi;
- amministrativo, al fine di mettere in evidenza i diversi livelli istituzionali che intervengono sul VCO (Unioni di Comuni, Distretti scolastici, ecc. ecc.), e che trovano connessione con le politiche sociali e socio-sanitarie;
- demografico, con approfondimento delle fasce di popolazione maggiormente coinvolte nei servizi degli Enti gestori quali: i minori, gli anziani, gli stranieri, per mettere in risalto le peculiarità del territorio anche da quel punto di vista e fotografarne le dinamiche di medio periodo;

- economico-sociale, con un approfondimento sull'evoluzione di alcuni dei principali indicatori socio-economici (disoccupazione, nr. imprese, ...) con riferimento al VCO in rapporto ai dati regionali e nazionali;
- della domanda di servizi, dove si approfondiscono dati macro della domanda di servizi e li si mette in raccordo con i dati demografici precedentemente analizzati.

L'analisi **dell'assetto istituzionale** ha avuto l'obiettivo di entrare nel merito del contesto interno ai singoli Enti gestori per approfondirne la *governance*. In tale sezione si sono analizzati gli Statuti, gli Atti costitutivi e tutta la documentazione relativa ai rapporti tra gli organi di governo del CISS Cusio, del CISS Ossola e del CSSV Verbano, con l'obiettivo di tracciare un quadro comparato che metta in luce similitudini e differenze dei modelli adottati che, pur in presenza della medesima formula consortile, presentano specificità che occorre presidiare nell'ipotesi di una fusione. In particolare si sono analizzati la composizione, il ruolo e le regole di funzionamento delle Assemblee, dei Consigli di Amministrazione, dei Presidenti, sino ad arrivare al diverso ruolo assunto nei tre Consorzi dal Direttore che rappresenta in tutti gli Enti gestori il vertice della struttura organizzativa.

La terza prospettiva di approfondimento è stata quella del **portafoglio dei servizi erogati e dell'assetto organizzativo** dove si sono messi a confronto, tra gli altri:

- il sistema di servizi offerti da ciascun ente gestore, sulla base delle deleghe comunali assegnate e delle priorità su cui si è investito nel corso del tempo;
- le forme di finanziamento dei servizi da parte dei comuni consorziati;
- l'assetto organizzativo, confrontando le logiche di fondo che caratterizzano l'organizzazione dei tre enti;
- la composizione e le caratteristiche del personale sotto diversi aspetti (profilo professionale, categoria di inquadramento giuridico, ecc.).

L'ultima prospettiva di approfondimento è stata quella **economico-finanziaria**, con l'obiettivo è stato quello di effettuare un'analisi comparata della struttura dei bilanci e dei principali risultati della gestione finanziaria e contabile.

L'obiettivo finale di questa sezione dello studio, a livello generale, è quello di fornire ai soggetti decisori una base di dati e di informazioni sufficientemente completa per comparare tra loro gli attuali enti gestori e valutare le possibili implicazioni di un percorso di unificazione.

1.1 *Analisi di contesto*

1.1.1 *Contesto territoriale*

Il territorio su cui insistono i tre Consorzi gestori (CSSV Verbano, CISS CUSIO e CISS Ossola) corrisponde in buona parte alla Provincia del Verbano-Cusio-Ossola (VB), cui è aggiunto una porzione di territorio amministrativamente afferente alla Provincia di Novara (NO).

Nel complesso si tratta di un territorio di oltre 2.300 Km² su cui vive una popolazione di 170.857 abitanti. Dal punto di vista amministrativo i Comuni sono 83

di cui 7 in Provincia di Novara (tutti afferenti al CISS Cusio) ed i rimanenti 76 in Provincia di Verbania-Cusio-Ossola.

Il Consorzio più popoloso, che raccoglie 26 Comuni, è quello del Verbano (64.220 abitanti), seguito dall'Ossola con 63.966 abitanti ripartiti in 36 Comuni e dal Cusio che si ferma a 42.401 abitanti e 21 Comuni. Quest'ultimo Consorzio risulta essere quello con la superficie più contenuta (284 Km²), contro i 476 Km² del Verbano e i 1.579 Km² dell'Ossola. Il rapporto tra popolazione e superficie, la densità abitativa, mostra il territorio tendenzialmente diviso in due parti: quella a sud, comprendente il Cusio ed il Verbano con una densità abitativa omogenea, rispettivamente 149 ab./Km² e 135, la parte nord del territorio che mostra un valore nettamente inferiore, pari a 41 abitanti per km².

Tabella 1 - I Consorzi del Verbano-Cusio-Ossola: aspetti generali

Consorzio	Provincia	Nr. Comuni	Abitanti 2015	Superficie (km ²)	densità
CISS Cusio	NO	7	10.473	77	135
	VB	14	31.928	207	155
CISS Cusio Totale		21	42.401	284	149
CISS Ossola	VB	36	63.966	1.579	41
CISS Ossola Totale		36	63.966	1.579	41
CSSV Verbano	VB	26	64.220	476	135
CSSV Verbano Totale		26	64.220	476	135
Totale complessivo		83	170.587	2.338	73

Fonte: Elaborazione da dati ISTAT

Dall'analisi della popolazione dei Comuni emerge l'importante frammentazione di tutto il territorio del Verbano-Cusio-Ossola. Su 83 Comuni, infatti, ben 46 hanno una popolazione inferiore ai 1.000 abitanti (16 nel Verbano, 12 nel Cusio e 18 nell'Ossola), di cui 27 con una popolazione inferiore ai 500 abitanti. Dei rimanenti, 25 hanno una popolazione compresa tra i 1.000 e i 3.000 abitanti, 6 tra i 3.000 e i 5.000 e solo 3, Verbania, Omegna e Domodossola, fanno registrare una popolazione superiore ai 15.000 abitanti (rispettivamente 30.961 abitanti a Verbania, 15.398 a Omegna e 18.192 a Domodossola).

In questo campione d'analisi il Comune più popoloso è Verbania (come visto con 30.961 abitanti) che rappresenta una popolazione di oltre 300 volte superiore a Cursolo-Orasso che, con soli 94 abitanti, rappresenta il Comune demograficamente più piccolo.

Tabella 2 - La ripartizione dei Comuni per fasce di popolazione

Classe di popolazione	CISS	CISS	CSSV	Totale complessivo
	Cusio	Ossola	Verbano	
Minore di 500 ab.	7	11	9	27
Tra i 500 e i 1.000 ab.	5	7	7	19
Tra 1.000 e 3.000 ab.	5	14	6	25
Tra 3.000 e 5.000 ab.	2	2	2	6
Tra 5.000 e 15.000 ab.	1	1	1	3
oltre 15.000 ab.	1	1	1	3
Totale complessivo	21	36	26	83

Fonte: Elaborazione da dati ISTAT

Ad acuire la frammentazione amministrativa vi è sicuramente la frammentazione territoriale caratterizzata da una forte variabilità in termini di altitudine sul livello del mare, specialmente accentuata nella Val d'Ossola, che si esprime anche dalle distanze, medie e massima, tra i Comuni e il capoluogo di riferimento.

Tabella 3 - La frammentazione territoriale del territorio: cenni

Consorzi	Altitudine mt/s.l.m. (media)	Altitudine minima mt/s.l.m.	Altitudine massima mt/s.l.m.	Distanza media dal capoluogo (km)	Distanza massima dal capoluogo (km)	sedi territoriali	kmq per sede	distanza media dalla sede più vicina (km)
CISS Cusio	508	211	860	9,7	25	8	36	3,5
CISS Ossola	603	210	1.327	19,0	49	8	197	7,3
CSSV Verbano	480	197	886	17,2	41	8	59	5,6
Totale	541	197	1.327	16,1	49	24	97	5,8

Fonte: Elaborazione da dati ISTAT e Google Maps

Con riferimento all'altitudine dei Consorzi, dato di rilievo in un territorio dove 75 Comuni su 83 sono stati classificati dall'ISTAT come "Totalmente montani", la media si attesta sui 541 metri sul livello del mare con, ancora una volta, il Verbano e il Cusio più allineati (rispettivamente 480 m e 508 m) e l'Ossola che raggiunge un'altitudine media di oltre 600 m. Ed è proprio nell'Ossola che si trova il Comune più alto (Macugnaga) posto a 1.327 m sul livello del mare, oltre 1.100 metri più in alto del Comune più basso (Anzola d'Ossola a 210 m). Il Cusio e il Verbano si fermano rispettivamente a 860 m e 886 m sul livello del mare, partendo da un'altitudine minima in linea con l'Ossola. L'altitudine va ad influire, seppure in parte, sulla distanza tra i Comuni di ciascun Consorzio e il Comune capoluogo del medesimo. In questo caso si notano similitudini tra l'Ossola e il Verbano che fanno registrare una distanza media da Domodossola e Verbania di 19 km, per l'Ossola, e 17 km per il Verbano. Nettamente inferiori sono i dati che vengono dal Cusio dove la distanza media si ferma a 10 km e la distanza massima è di 25 km, contro i 41 km di Cursolo-Orasso (Verbano) e i 49 km di Formazza (Ossola).

Le distanze si riducono se, anziché considerare il Comune capoluogo dei singoli Consorzi, si considerano le 24 sedi territoriali dei medesimi (8 in ciascun Consorzio) che coprono mediamente un territorio di 97 kmq ciascuna, frutto di dati disomogenei che vanno dai 36 kmq del Cusio ai 197 kmq dell'Ossola, passando dai

59 del Verbano. Analizzando le distanze medie dei Comuni dalle sedi distrettuali di riferimento (per l'Ossola e per il Verbano) e dalle sedi territoriali più vicine (per il Cusio) emerge come la distanza media sia di 5,8 km che rappresenta un valore intermedio tra i 3,5 km del Cusio e i 7,3 km dell'Ossola, in linea con i 5,6 km del Verbano.

Un'ulteriore caratteristica del panorama amministrativo del territorio dei tre Consorzi è la co-presenza di diversi livelli istituzionali che non sempre ricalcano i confini amministrativi dei Consorzi medesimi.

Tabella 4 - Quadro sinottico dei principali livelli istituzionali e degli enti territoriali che interessano i Comuni del Verbano-Cusio-Ossola (tra parentesi il nr. di Comuni di ciascun Consorzio afferenti a ciascuno)

Livello istituzionale	CSSV VERBANO	CISS CUSIO	CISS OSSOLA
Provincia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ VCO (26) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Novara (7) ▪ VCO (14) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ VCO (36)
Unioni di Comuni	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lago Maggiore (9) ▪ Vergante (1)* 		
Unioni di Comuni Montani	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arizzano, Premeno e Vignone (3) ▪ Cusio e Mottarone (2) ▪ Due Laghi (1)* ▪ Valgrande, Lago di Mergozzo (7) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cusio e Mottarone (3) ▪ Due Laghi (2)* ▪ Valstrona e Quarne (6) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alta Ossola (7) ▪ Media Ossola (3) ▪ Valle Vigezzo (7) ▪ Valli dell'Ossola (17)
Comunità Montane	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Due Laghi, Cusio, Mottarone e Valstrona (3) ▪ Valli dell'Ossola (1) ▪ Verbano (20) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Due Laghi, Cusio, Mottarone e Valstrona (18) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Valli dell'Ossola (36)
ASL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ VCO (26) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ VCO (21) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ VCO (36)
Agenzia Territoriale per la Casa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Piemonte Nord (26) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Piemonte Nord (21) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Piemonte Nord (36)
Distretto scolastico	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Domodossola (1) ▪ Verbania (25) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Omegna (20) ▪ Verbania (1) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Domodossola (36)
Sistema Locale del Lavoro	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Omegna (1) ▪ Verbania (25) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Borgomanero (5)* ▪ Omegna (15) ▪ Verbania (1) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Domodossola (27) ▪ Omegna (2) ▪ S. Maria Maggiore (7)
Centro per l'Impiego	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verbania (26) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Borgomanero (7)* ▪ Omegna (14) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Domodossola (36)

Fonte: elaborazione propria da dati ISTAT e Comuniverso-

* = presenza di Comuni extra Consorzi del VCO

Come si nota dalla precedente tabella taluni livelli organizzativi e istituzionali ricalcano il territorio dei Consorzi del Verbano Cusio Ossola, tra questi il territorio di riferimento dell'ASL e dell'Agenzia Territoriale della Casa (ATC), altri presentano una geometria maggiormente variegata.

E' il caso delle Unioni di Comuni, sia Montane che non montane, che fanno registrare le seguenti fattispecie:

- Unioni di Comuni interamente ricomprese nel territorio di un Consorzio (es. Alta Ossola, Lago Maggiore, ecc.);
- Unioni che coinvolgono Comuni aderenti a diversi Consorzi (es. Cusio e Mottarone, che coinvolge il CSSV Verbano e il CISS Cusio)
- Unioni che comprendono Comuni aderenti a uno o più Consorzi unitamente a Comuni extra territorio del VCO (caso emblematico è l'Unione Montana dei Due Laghi che unisce Gignese e Brovello-Carpugnino (CSSV Verbano), Armeno (CISS Cusio) e i Comuni di Colazza, Massino Visconti, Nebbiuno e Pisano siti in provincia di Novara).

Il tema delle Unioni di Comuni si connette al tema delle Comunità Montane che, pur se in fase di dismissione, possono potenzialmente lasciare strascichi in termini di funzioni da presidiare. Sul territorio del VCO sono insediate tre Comunità Montane:

- dei Due Laghi, Cusio, Mottarone e Valstrona, comprendente 21 Comuni di cui 18 del Cusio e 3 del Verbano;
- Valli dell'Ossola, che include i 36 Comuni ossolani e un Comune del Verbano (Mergozzo, che fino al 2014 era incluso nel CISS Ossola);
- del Verbano che comprende 20 Comuni del CSSV Verbano.

Degli 83 Comuni solo 5 non aderiscono ad alcuna Comunità Montana.

Non meno variabile è la geografia di altre istituzioni che non fanno combaciare i propri territori di riferimento con quelli dei Consorzi e che dovranno essere necessariamente considerate in sede di analisi di fattibilità della fusione. In particolare si sono mappati:

- 3 Distretti Sanitari;
- 3 Distretti scolastici;
- 5 Sistemi Locali per il Lavoro;
- 2 Centri per l'Impiego.

1.1.2 Contesto demografico

Analizzando più approfonditamente la popolazione dei tre Consorzi che, come visto in precedenza, ammonta ad oltre 170mila abitanti. La popolazione residente al 31/12/2015 non ha subito variazioni di rilievo né in confronto della popolazione risultante dal Censimento ISTAT 2001 (si registra una variazione in aumento dello 0,5%) rispetto al quale si evidenzia una crescita di circa 800 unità.

Tabella 5 – Evoluzione 2001-2015 della popolazione residente dei tre Consorzi

Consorzio	Pop. 2001 (ab.)	Pop. 2011 (ab.)	Pop. 2013 (ab.)	Pop. 2014 (ab.)	Pop. 2015 (ab.)	diff. % 2001-15
CISS Cusio	42.317	43.011	42.825	42.662	42.401	0,2%
CISS Ossola	65.578	64.596	64.603	64.312	63.966	-2,5%
CSSV Verbano	61.823	63.292	64.548	64.416	64.220	3,9%
Totale complessivo	169.718	170.899	171.976	171.390	170.587	0,5%

Fonte: elaborazione da dati ISTAT

Esaminando tali dati spaccettati per Consorzio emerge come, da un lato, il Cusio mostri dati allineati con l'evoluzione del territorio, mentre il territorio del CSSV Verbano mostra una crescita del 3,9% che compensa il calo importante (2,5%) dell'Ossola.

Tra i Comuni che hanno fatto registrare il calo maggiore si segnalano Falmenta e Gurro (CSSV Verbano) che hanno perso rispettivamente il 41% e il 30% della popolazione, Massiola (CISS Cusio) che registra un calo del 27%, Bognanco e Trasquera (CISS Ossola) che hanno perso il 31% e il 33% della popolazione. Al contrario, tra i Comuni che registrano una crescita maggiore si segnalano Cossogno e Gignese (CSSV Verbano) che hanno fatto registrare una crescita del 22% e del 28% e Brovello-Carpugnino del CISS Cusio (+28%).

Analizzando nello specifico la composizione della popolazione per fasce d'età emerge come tutti e tre i Consorzi siano in linea con il dato generale del territorio che vede una fascia maggioritaria (quella tra i 18 e i 64 anni) che, da sola, rappresenta poco meno del 60% della popolazione residente. Seguono i soggetti con età superiore ai 75 anni (13,4%) e con popolazione compresa tra i 65 e i 74 anni (12,4%). Nel complesso la popolazione con età superiore ai 64 anni rappresenta il 25,8% della popolazione complessiva, ben oltre il 14,4% della popolazione minorenni (di cui 10,1% con età compresa tra i 6 e i 17 anni e 4,3% dei minori di 6 anni).

Tabella 6 – Popolazione per fasce d'età

Consorzio	Da 0 a 5 anni	Da 6 a 17 anni	Da 18 a 64 anni	Da 65 a 74 anni	75 anni e oltre
CISS Cusio	4,4%	10,6%	60,1%	12,0%	12,9%
CISS Ossola	4,3%	9,6%	59,9%	12,9%	13,3%
CSSV Verbano	4,2%	10,1%	59,8%	12,1%	13,8%
Totale VCO	4,3%	10,1%	59,9%	12,4%	13,4%
Regione Piemonte	4,9%	10,5%	59,8%	11,8%	13,0%
Italia	5,2%	11,3%	61,5%	10,8%	11,3%

Fonte: elaborazione da dati ISTAT

Tali dati non sono indenni, se spaccettati per singolo Comune, da valori estremi. Ne sono un esempio Falmenta (137 abitanti) e Vignese (1.270 abitanti) appartenenti al CSSV Verbano che rappresentano i Comuni con la minore e maggiore percentuale di residenti minorenni: rispettivamente il 2,9% e il 17,44%. Al contrario Cursolo-Orasso (CSSV Verbano) dove il 41,5% della popolazione residente (94 abitanti) ha più di 64 anni mentre, Toceno (CISS Ossola) dove la popolazione anziana, sui 770 abitanti, non supera il 18,31%.

Con riferimento ai principali indicatori demografici si riportano, per ciascun Consorzio, i dati inerenti ai seguenti indici:

- indice di vecchiaia, che rappresenta il grado di invecchiamento di una popolazione tramite il rapporto percentuale tra il numero degli ultrasessantacinquenni ed il numero dei giovani fino ai 17 anni;
- indice di dipendenza strutturale che rappresenta il carico sociale ed economico della popolazione non attiva (0-17 e oltre 65) rispetto a quella considerata attiva (18-64 anni);
- indice di dipendenza senile che rappresenta il rapporto tra ultrasessantacinquenni e popolazione attiva.

Tabella 7 – Principali indici demografici del territorio del VCO

Consorzio	Indice di vecchiaia	Indice di dipendenza	Indice di dipendenza senile
CISS Cusio	165,5%	66,5%	41,5%
CISS Ossola	188,0%	66,9%	43,7%
CSS Verbaro	180,2%	67,1%	43,2%
Totale VCO	179,2%	66,9%	42,9%
Regione Piemonte	160,9%	67,2%	41,4%
Italia	133,6%	62,7%	35,9%

Fonte: elaborazione da dati ISTAT

I dati sopra esposti mostrano come gli anziani rappresentino il 179,2%, a livello territoriale, dei giovani, con un picco del 188% (quasi il doppio) nel territorio dell'Ossola e un minimo del 165% nel Cusio. Dall'analisi per singolo Comune emerge come il Comune più "anziano" sia Falmenta (CSSV Verbaro) dove gli over 65 (54 abitanti) rappresentano il 1.350% degli under 18 (4 abitanti), su un totale di 137 abitanti, mentre il Comune più "giovane" è Vignone (1.210 abitanti nel CSSV Verbaro) dove il rapporto tra i 211 minori e i 226 residenti con oltre 65 anni si ferma al 107%.

I dati sulla dipendenza strutturale e sulla dipendenza senile risultano, in tutti i Consorzi, in linea con il dato del territorio che evidenzia un indice di dipendenza complessivo del 66,9% con una quota del 42,9% imputabile agli ultrasessantacinquenni.

La popolazione straniera

Se da un lato i dati della popolazione residente mostrano valori che mettono in luce un crescente invecchiamento della popolazione è opportuno, in questa sede, approfondire i valori della popolazione straniera del territorio che fa registrare valori crescenti dal 2002, primo anno reso disponibile dall'ISTAT, ad oggi.

Secondo gli ultimi dati ISTAT, la popolazione straniera residente nel territorio del VCO ammonta a 10.382 abitanti, pari al 6,1% della popolazione complessiva dei tre Consorzi.

Tabella 8 – Evoluzione della popolazione straniera – Territorio dei 3 enti gestori

Consorzio	2002	2011	2013	2014	2015	diff. 2002-15 (%)	% sulla popolazione	
							Anno 2002	Anno 2015
CISS Cusio	1.180	2.488	2.676	2.601	2.546	116%	2,8%	6,0%
CISS Ossola	802	2.350	2.725	2.732	2.735	241%	1,2%	4,2%
CSSV Verbaro	1.707	4.301	5.074	5.059	5.101	199%	2,8%	8,3%
Totale complessivo	3.689	9.139	10.475	10.392	10.382	181%	2,2%	6,1%

Fonte: elaborazione da dati ISTAT

La crescita dal 2002 ad oggi è stata importante e quantificabile nel 181% con una forte variabilità tra il CSSV Verbaro, che ha visto gli stranieri crescere in linea con la media del territorio del 199% (da 1.707 a 5.101) e i CISS del Cusio e dell'Ossola

che hanno registrato crescita rispettivamente del 116% e del 241% nei quindici anni considerati.

Nell'analisi dell'evoluzione della popolazione straniera per i singoli Comuni è doveroso segnalare i casi di Antrona-Scheranico e Druogno, entrambi afferenti al CISS Ossola, che hanno fatto registrare una crescita rispettivamente del 900% e del 1.600%, pur se minima dal punto di vista assoluto.

La crescita più importante, in termini di valori assoluti, si registra invece a Verbania, dove la popolazione è cresciuta di 2.029 unità dal 2002 ad oggi.

Nell'analisi dell'evoluzione della popolazione straniera un dato importante che occorre porre in evidenza è quello relativo alle acquisizioni della cittadinanza italiana da parte di residenti stranieri che, in tal modo, escono dalle statistiche degli stranieri residenti.

Tabella 9 – I nuovi cittadini italiani: acquisizioni di cittadinanza – Territorio dei 3 enti gestori

Consorzio	2002	2011	2013	2014	2015	differenza 2002/15 (%)	% su totale stranieri (2002)	% su totale stranieri (2015)
CISS Cusio	8	78	106	140	204	2450%	0,7%	8,0%
CISS Ossola	11	38	76	68	136	1136%	1,4%	5,0%
CSSV Verbano	27	91	116	123	271	904%	1,6%	5,3%
Totale VCO	46	207	298	331	611	1228%	1,2%	5,9%

Fonte: elaborazione da dati ISTAT

Nel complesso, nel VCO, si è passati dalle 46 acquisizioni di cittadinanza italiana del 2002 (pari allo 1,2% del totale dei residenti stranieri), sino alle 611 del 2015 (5,9% degli stranieri residenti), crescita questa trainata in particolare dal CISS Cusio che ha raggiunto un livello 2015 di 204 nuovi cittadini italiani, pari all'8% degli stranieri residenti.

Come visto in precedenza la popolazione straniera rappresenta, in rapporto ai residenti totali, il 6,1% a livello territoriale con una situazione del CISS Cusio in linea con il dato complessivo (6%), mentre il CISS Ossola si ferma al 4,3% e il CSSV Verbano che parlano del 7,9%, anche se partiva da una situazione di maggiore incidenza del fenomeno nel 2002 (5,5%) rispetto alla media del VCO del 3,9%.

Tra i Comuni a più alta percentuale di popolazione straniera si ricordano Belgirate e Stresa (entrambi nel CSSV Verbano), dove gli stranieri rappresentano il 15% e il 13% rispettivamente della popolazione che, al 31/12/2015, ammontava a 542 abitanti (di cui 81 stranieri) a Belgirate e 4.994 (di cui 663 stranieri) abitanti a Stresa.

Osservando la popolazione straniera per provenienza emerge come tra i primi dieci Paesi, che coprono il 74% degli stranieri totali, spiccano l'Ucraina che con 1.758 residente è il primo Paese per provenienza (18% del totale), Romania (13%) e Marocco (12,6% in calo rispetto agli anni precedenti). Importante è anche la presenza di stranieri provenienti dall'Area Euro (617 residenti pari al 6,3%) e dalla vicina Svizzera (188, pari all'1,9% del totale).

Tabella 10 – Gli stranieri per nazionalità: i primi 10 Paesi di origine – Territorio dei 3 enti gestori

Paese di origine	2002	2011	2013	2014	2015	% su pop. Straniera (2002)	% su pop. Straniera (2015)
Ucraina	44	1.476	1.825	1.797	1.758	1,4%	18,0%
Romania	113	1.080	1.344	1.346	1.270	3,5%	13,0%
Marocco	684	1.216	1.342	1.293	1.224	21,2%	12,6%
Cina Rep. Pop.	225	647	759	716	740	7,0%	7,6%
Albania	440	721	745	731	650	13,7%	6,7%
Area Euro	452	520	590	588	617	14,0%	6,3%
Senegal	209	386	433	421	419	6,5%	4,3%
Moldova	7	189	203	193	188	0,2%	1,9%
Svizzera	212	191	209	201	188	6,6%	1,9%
Perù	40	180	185	184	171	1,2%	1,8%
Altri Paesi	797	1.911	2.208	2.315	2.523	25%	26%
Tot. Prov. VB	3.223	8.517	9.843	9.785	9.748	100%	100%
Comuni Prov. NO	466	622	632	607	634		
Totale VCO	3.689	9.139	10.475	10.392	10.382		

Fonte: elaborazione da dati ISTAT

Analizzando la struttura della popolazione straniera residente, secondo le medesime fasce demografiche considerate per la popolazione complessiva residente, emerge la forte presenza di popolazione di età compresa tra i 18 e i 64 anni, che rappresenta il 76% del totale, seguita dai giovani tra i 6 e i 17 anni (10%) e i bambini sotto i 6 anni (6%). Tali dati evidenziano comunque, nei territori del VCO, una minor incidenza relativa della popolazione dei minori, controbilanciata da una incidenza significativamente maggiore (sebbene rimanga entro valori contenuti) della popolazione anziana.

Tabella 11 – La popolazione straniera 2015 per fasce d'età

Consorzio	Da 0 a 5 anni	Da 6 a 17 anni	Da 18 a 64 anni	Da 65 a 74 anni	75 anni e oltre
CISS Cusio	7,2%	12,0%	74,3%	4,1%	2,4%
CISS Ossola	6,3%	9,6%	77,8%	4,6%	1,7%
CSSV Verbano	6,0%	10,0%	76,2%	5,5%	2,3%
Totale VCO	6,3%	10,4%	76,2%	4,9%	2,2%
Regione Piemonte	9,1%	13,1%	74,3%	2,4%	1,1%
Italia	8,6%	12,6%	75,4%	2,4%	1,0%

Fonte: elaborazione da dati ISTAT

1.1.3 Contesto economico

L'evoluzione delle imprese sul territorio, tracciata dalla banca dati SMAIL (Sistema di Monitoraggio Annuale delle Imprese e del Lavoro) mostra un'evoluzione 2010-2013 che registra ancora segnali negativi.

Tabella 12 – Le imprese sul territorio del VCO

Consorzi	2010	2011	2012	2013	Nr. abitanti per impresa (2013)	differenza 2010-15 (nr.)	differenza 2010-15 (%)
CISS Cusio	3.591	3.567	3.527	3.498	12	-93	-2,6%
CISS Ossola	4.740	4.680	4.638	4.561	14	-179	-3,8%
CSSV Verbano	5.159	5.179	5.130	5.154	13	-5	-0,1%
Totale complessivo	13.490	13.426	13.295	13.213	13	-277	-2,1%

Fonte: elaborazione da dati ISTAT

A livello complessivo le imprese sul territorio sono 13.213, il 2,1% in meno rispetto al 2010 quando erano 13.490. Tale dato emerge da dati molto diversi che vengono dai territori dei singoli Consorzi. L'Ossola, infatti, è quella che negli ultimi 4 anni ha pagato di più in termini di perdita di imprese (-3,8%), seguita dal Cusio (-2,6%), mentre nel Verbano il calo quadriennale è stato contenuto e vi sono dati circa una ripresa del numero delle imprese tra il 2012 (5.130 imprese) e il 2013 (13.213).

L'analisi delle imprese per settore di attività mostra una netta prevalenza del settore terziario (35% delle imprese) che, con il Commercio (26%) rappresenta l'oggetto di attività del 61% delle imprese del territorio.

Delle oltre 13.200 imprese il 38% (5.100) si trova nei centri principali del territorio: Verbania (2.525), Omegna (1.246) e Domodossola (1.329). Da registrare, in termini di densità imprenditoriale, i Comuni di Macugnaga e Trasquera, entrambi nel CISS Ossola che hanno una media rispettivamente di un'impresa ogni 5 abitanti e ogni 6, contro una media complessiva del territorio del VCO di un'impresa ogni 13 abitanti.

Tabella 13 – Le imprese sul territorio del VCO per settore di attività

Consorzio	Agricoltura	Industria	Costruzioni	Commercio	Terziario	Totale
CISS Cusio	5%	22%	16%	27%	31%	100%
CISS Ossola	8%	15%	19%	25%	33%	100%
CSSV Verbano	4%	9%	19%	26%	41%	100%
Totale complessivo	6%	15%	18%	26%	35%	100%

Fonte: elaborazione da dati ISTAT

Decisamente sviluppate anche le costruzioni (18%) mentre l'industria, che a livello complessivo pesa per il 15% delle imprese, risulta particolarmente sviluppata nel Cusio (22%), meno nel Verbano (9%) dove spicca la maggior presenza di imprese dedite al Terziario (41%). Le imprese agricole rappresentano il fanalino di coda con il 6% anche se occorre sottolineare come l'Ossola si discosti dalla media territoriale con l'8% delle imprese sul totale che si occupano di Agricoltura.

A livello comunale spiccano i dati di Trasquera (CISS Ossola) dove il 42% delle 31 imprese sono occupate nell'agricoltura, Pella (CISS Cusio) dove il 47% delle imprese 76 sono industriali, Intragna (CSSV Verbano) dove prevalgono le imprese di costruzioni (63%), Montescheno (CISS Ossola), maggiormente orientata al commercio (44% delle imprese) e, infine, Orta San Giulio (CISS Cusio) dove il 65% delle 147 imprese è dedita al terziario.

Tabella 14 – Tassi di disoccupazione nel territorio VCO a raffronto con il dato regionale e nazionale (evoluzione 2004-2015)

	Serie storica disoccupazione					
	2004	2011	2012	2013	2014	2015
Italia	8,0%	8,4%	10,7%	12,1%	12,7%	11,9%
Regione Piemonte	5,3%	7,6%	9,2%	10,5%	11,3%	10,2%
Provincia di Verbania	4,6%	5,4%	6,8%	7,3%	7,3%	5,8%

	Serie storica disoccupazione giovanile					
	2004	2011	2012	2013	2014	2015
Italia	23,5%	29,2%	35,3%	40,0%	42,7%	40,3%
Regione Piemonte	15,5%	25,0%	32,1%	40,6%	42,2%	38,1%
Provincia di Verbania	13,5%	23,8%	28,4%	28,7%	29,3%	15,8%

Fonte: elaborazione da dati ISTAT

Dal punto di vista socio-economico, nel complesso, occorre sottolineare come il territorio del VCO (e nello specifico la Provincia di VB) stia dando segnali di svolta in direzione dell'uscita dalla crisi economica che ha avuto origine nel 2008. I dati sulla disoccupazione, raccolti dall'ISTAT a livello provinciale, mostrano un calo della disoccupazione 2015 del 1,5% rispetto all'anno precedente (passando dal 7,3% al 5,8%), pur rimanendo su livelli superiori alla prima rilevazione provinciale ISTAT disponibile relativa al 2004 (4,6%).

Si tratta di dati che nel corso del periodo considerato rimangono costantemente inferiori sia al dato regionale (10,2% al 2015), sia al dato nazionale (11,9%).

Tale prestazione viene confermata, in misura ampliata, anche per quanto riguarda la disoccupazione giovanile che si assesta, nel 2015, al 15,8% con una differenza di quasi 14 punti percentuali rispetto al 2014 (29,3%) che è stato il culmine di una crescita che, partendo dal 13,5% del 2004, è salita sino al 28,4% del 2012 e, appunto, al 29,3% del 2015.

Anche in questo caso il dato VCO risulta nettamente inferiore ai dati regionali e nazionali. La disoccupazione giovanile in Regione Piemonte, seppure in calo rispetto agli anni precedenti, rimane al 38%, in linea con quella nazionale che supera il 40%.

1.1.4 Domanda di servizi sociali

A conclusione dell'analisi del contesto entro cui operano gli Enti gestori dei servizi sociali del VCO è opportuno mostrare il quadro dell'utenza di riferimento, come espressa dai dati trasmessi annualmente all'ISTAT, da parte dei tre Consorzi, ai fini della "Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli o associati".

I dati 2015 mostrano come il complesso degli interventi abbia raggiunto le 5.923 unità, con un rapporto di 1:29 con la popolazione residente.

Tabella 15 – Gli interventi dei Consorzi

Consorzi	Famiglie e minori	Disabili	Anziani	Dipendenze	Immigrati e nomadi	Povertà, disagio e senza dimora	Totale
CISS Cusio	708	142	589	0	0	341	1.780
CISS Ossola	503	289	762	70	145	734	2.503
CSSV Verbano	489	228	583	34	98	208	1.640
Totale	1.700	659	1.934	104	243	1.283	5.923

Fonte: elaborazione da dati ISTAT

Tabella 16 – Gli utenti in rapporto alla popolazione

Consorzi	Utenti / Popolazione totale	Utenti minori su popolazione minore	Utenti anziani su popolazione anziana
CISS Cusio	1 : 24	1 : 9	1 : 18
CISS Ossola	1 : 26	1 : 18	1 : 22
CSSV Verbano	1 : 39	1 : 19	1 : 28
Totale VCO	1 : 18	1 : 14	1 : 23

Fonte: elaborazione da dati ISTAT

Mentre l'Ossola è tendenzialmente in linea con tale valore (1:26), il Verbano mostra un livello di intervento decisamente inferiore, pari a un intervento in media ogni 39 residenti, mentre il Cusio evidenzia un intervento ogni 24 abitanti. Anche analizzando il rapporto tra minori del territorio e utenti minori e totale anziani del territorio e utenti anziani emerge un quadro diversificato.

Con riferimento ai minori, infatti, il VCO pone in evidenza un intervento ogni 14 minori con il Cusio, dove si registra un intervento ogni 9 minori, molto distante da Ossola e Verbano, dove si registra un intervento ogni 18 e 19 minori.

La capillarità di intervento del Cusio emerge anche con riferimento agli anziani, con un intervento ogni 18 residenti con più di 65 anni, contro una media di un intervento ogni 23 abitanti a livello territoriale e il Verbano che evidenzia un intervento ogni 28 anziani.

Tabella 17 – Gli interventi sociali su ciascuno dei tre Consorzi (dati %)

Consorzi	Famiglie e minori	Disabili	Anziani	Dipendenze	Immigrati e nomadi	Povertà, disagio e senza dimora	Totale
CISS Cusio	40%	8%	33%	0%	0%	19%	100%
CISS Ossola	20%	12%	30%	3%	6%	29%	100%
CSSV Verbano	30%	14%	36%	2%	6%	13%	100%
Totale	29%	11%	33%	2%	4%	22%	100%

Fonte: elaborazione da dati ISTAT

Analizzando gli interventi per destinatari principali emerge come, a livello complessivo, gli interventi per Famiglie e minori rappresentino il 29% e, con gli interventi per gli anziani (33%) e adulti (complessivamente 28%) rappresentino quasi il 90% degli interventi.

Si tratta di un dato che trova valori anche differenti nei singoli Consorzi. Se, infatti, nel CISS Cusio gli interventi per minori, famiglie e anziani rappresentano il 70% degli interventi (di cui 40% minori e 30% anziani), nell'Ossola il numero di utenti maggiore sono anziani (29%) seguiti dai cd. Adulti in difficoltà (Immigrati, nomadi e disagio) che arrivano al 30%. Nel Verbano, invece, i dati mostrano un'incidenza ridotta degli adulti (21%) a favore di anziani (36%), disabili (14%) e minori (30%).

Tabella 18 – Gli interventi sociali – Analisi per fasce di utenza (dati %)

Consorzi	Famiglie e minori	Disabili	Anziani	Dipendenze	Immigrati e nomadi	Povertà, disagio e senza dimora	Totale
CISS Cusio	42%	22%	30%	0%	0%	27%	30%
CISS Ossola	30%	44%	39%	67%	60%	57%	42%
CSSV Verbano	29%	35%	30%	33%	40%	16%	28%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborazione da dati ISTAT

A livello complessivo per fasce d'utenza, invece, emergono dati differenti tra i tre Consorzi. Se infatti il Ciss Cusio rappresenta la maggior parte degli utenti minori (nonostante la minore popolazione), l'Ossola presenta numeri importanti in tema di disabili (44% del totale dei disabili), delle dipendenze (67% del totale), immigrati (60%) e disagio (57%). Da ultimo il Verbano presenta una distribuzione dell'utenza più equilibrata.

1.1.5 Analisi di contesto: conclusioni

Dall'analisi di contesto di cui ai paragrafi precedenti emerge un territorio dalla conformazione territoriale estremamente frammentata, caratterizzata da molti Comuni di dimensione medio-piccola (inferiore ai 5.000 abitanti) che insistono su territori morfologicamente poco connessi e montuosi. Si tratta di una situazione che interessa tutto il territorio del Verbano-Cusio-Ossola ma che presenta nel territorio ossolano una maggiore accentuazione.

Al contrario della frammentazione territoriale e amministrativa, la situazione demografica del territorio appare più omogenea, con una composizione per fasce d'età simile in tutte le aree dei tre Enti gestori del VCO. Tale omogeneità comporta che il tema della rilevanza quantitativa dei residenti ultra 65enni (appartenenti alla terza ed alla quarta età) sia comune in tutti i e tre gli enti gestori.

Tra le sfide che il territorio del VCO si è trovato ad affrontare in questi ultimi anni vi è quella della popolazione straniera, che ha fatto registrare una crescita importante, dal 2002 ad oggi, soprattutto nei territori del Cusio e dell'Ossola.

Com'era presumibile, la struttura demografica della popolazione straniera si presenta come significativamente differente da quella della popolazione complessiva, con una netta prevalenza della popolazione attiva (18-64 anni) e un'importante presenza di minori, mentre si registra una percentuale residuale di anziani.

Analizzando gli interventi sociali erogati degli enti gestori emerge una situazione differenziata sui tre territori, che va comunque interpretata tenendo conto di possibili discrepanze nei criteri seguiti per la rilevazione di alcuni

dati da parte dei tre enti. I dati a disposizione, tuttavia, evidenziano i seguenti aspetti:

1. il territorio del CISS Ossola presenta il maggior numero di interventi sociali erogati, in termini assoluti, nel 2015, con 2.503 interventi;
2. analizzando gli interventi erogati in rapporto alla popolazione residente, emerge come CISS Cusio e CISS Ossola presentino un'intensità di intervento simile (1:24, 1:26), mentre nel territorio del CSSV Verbano tale rapporto si riduce (1:39);
3. i dati sugli interventi riclassificati per fasce di utenza mostrano come, su tutto il territorio del VCO l'Area Anziani è quella su cui si concentra il maggior numero di interventi (33%) del totale, seguita dall'Area Famiglia e minori (29%) e dall'area "Povertà, disagio e senza fissa dimora" (22%);
4. i dati dei singoli consorzi, mostrano una maggior rilevanza del n. di interventi nell'Area "Famiglia e minori" nel territorio del CISS Cusio (708 interventi pari al 40% del totale interventi del Consorzio). Gli interventi per gli "Anziani" rappresentano la componente maggiore nel CISS Ossola (33%), ma una componente assai rilevante è quella dell'Area "Povertà, disagio e senza fissa dimora" (29%). Nel CSSV Verbano l'Area con il maggior numero di interventi è l'area "Anziani" (36%), seguita dall'Area "Famiglia e minori".

Nel complesso si può desumere che la domanda di servizi ed interventi sociali a cui hanno dato risposta i tre enti gestori presenti, in tutti e tre i territori, una rilevanza significativa degli interventi per la popolazione anziana. Il territorio del CISS Cusio si differenzia dagli altri territori per la maggior incidenza di interventi nell'Area "Famiglia e minori", mentre il CISS Ossola registra una forte incidenza degli interventi nell'Area "Povertà, disagio e senza fissa dimora".

I dati esaminati tentano di fornire una fotografia generale del quadro dei bisogni sociali emergenti nei territori dei tre enti gestori. **Va tuttavia considerato che essi, più che i bisogni e la "domanda di servizi" espressi dai cittadini, evidenziano l'entità e il tipo di risposta che ciascun ente gestore è stato in grado di fornire agli stessi.** Su tale dato, quindi, incidono:

1. i criteri seguiti da ciascun ente gestore nell'apertura (e/o nella chiusura) delle cartelle sociali;
2. i criteri seguiti nella classificazione degli interventi nelle diverse fasce di utenza;
3. la "capacità di risposta" che ogni ente è stato in grado di fornire alle richieste presentate dai cittadini.

1.2 Assetto istituzionale e modello di governance

1.2.1 Enti aderenti ai Consorzi

Come si è avuto modo di approfondire nell'analisi di contesto i Comuni che partecipano ai 3 Consorzi del VCO sono 83 di cui:

- 26 nel CSSV Verbano;
- 21 nel CISS CUSIO;
- 36 nel CISS OSSOLA.

Tali Comuni sono riassunti nella tabella successiva dove, per ciascun Consorzio, si elencano i Comuni aderenti.

Come emerge in nessuno dei tre Consorzi sono presenti enti aderenti diversi dai Comuni (Unioni di Comuni, Comunità Montane, ecc.), né vi sono esplicite previsioni negli Statuti, fatta eccezione per il CISS Cusio che prevede espressamente la possibilità che vi siano anche enti partecipanti diversi dai Comuni.

Tabella 19 – I Comuni aderenti ai tre Consorzi

CISS Cusio	CISS Ossola	CSSV Verbaio
Ameno	Antrona Schieranco	Arizzano
Armeno	Anzola D'Ossola	Aurano
Arola	Baceno	Baveno
Brovello-Carpugnino	Bannio Anzino	Bee
Casale Corte Cerro	Beura-Cardezza	Belgirate
Cesara	Bognanco	Cambiasca
Germagno	Borgomezzavalle	Cannero Riviera
Gravellona Toce	Calasca-Castiglione	Cannobio
Loreglia	Ceppo Morelli	Caprezzo
Madonna Del Sasso	Craveggia	Cavaglio-Spocchia
Massiola	Crevoladossola	Cossogno
Miasino	Crodo	Cursolo-Orasso
Nonio	Domodossola	Falmenta
Omegna	Druogno	Ghiffa
Orta San Giulio	Formazza	Gignese
Pella	Macugnaga	Gurro
Pettenasco	Malesco	Intragna
Quarna Sopra	Masera	Mergozzo
Quarna Sotto	Montecrestese	Miazzina
San Maurizio D'Opaglio	Montescheno	Oggebbio
Valstrona	Ornavasso	Premeno
	Pallanzeno	San Bernardino Verbanò
	Piedimulera	Stresa
	Pieve Vergonte	Treviso Viggiona
	Premia	Verbania
	Premosello-Chiovenda	Vignone
	Re	
	Santa Maria Maggiore	
	Toceno	
	Trasquera	
	Trontano	
	Vanzone Con San Carlo	
	Varzo	
	Villadossola	
	Villette	
	Vogogna	

1.2.2 Organi di governo

Gli organi di governo dei tre consorzi rispecchiano completamente quella che è la struttura tradizionale della formula consortile, caratterizzata da un'Assemblea Consortile, organo di diretta rappresentanza dei Comuni consorziati, e da un Consiglio di Amministrazione, organo esecutivo.

In particolare, in tutte le **Assemblee Consortili** esaminate si prevede che le stesse siano costituite dai Sindaci dei Comuni consorziati¹, con la possibilità di individuare un loro delegato. Proporzionalmente, quindi, al numero di Comuni consorziati si registra un'Assemblea del CISS Ossola più numerosa (36 componenti), rispetto a quella del CSSV Verbano (26) e del CISS Cusio (21).

I componenti delle tre Assemblee durano in carica per la durata del loro mandato sindacale. **Conseguentemente, gli organi assembleari sono privi di una scadenza determinata.**

Le **quote di voto nell'Assemblea** sono determinate in millesimi (Cusio e Verbano) e in centesimi (attualmente 103 nel CISS Ossola per garantire a tutti i Comuni almeno una quota) definiti in proporzione alla **popolazione residente** nei singoli Comuni.

In tutti gli Enti gestori la quota viene definita annualmente dall'Assemblea Consortile sulla base della popolazione residente al 31/12 dell'anno precedente.

Tabella 20 – Le modalità di definizione delle quote di partecipazione dei Comuni

Consorzio	Modalità di definizione e aggiornamento delle quote di partecipazione	Rif.
CISS Cusio	Definite annualmente in sede assembleare (entro il 31/10) contestualmente alla definizione delle quote di finanziamento, sulla base della popolazione residente al 31/12 dell'anno precedente	Atto Costitutivo, art. 9
CISS Ossola	Aggiornamento annuale da parte dell'Assemblea in ragione della popolazione residente al 31/12 dell'anno precedente con effetto dall'anno successivo a quello in cui viene adottata la variazione	Convenzione istitutiva, art. 9
CSSV Verbano	La quota di partecipazione è definita in ragione della popolazione residente in ciascun Comune il 31/12 dell'anno precedente	Statuto, art. 36

Fonte: documentazione degli Enti gestori

Per quanto riguarda le **funzioni dell'Assemblea**, dall'analisi degli Statuti consortili e degli Atti costitutivi, non emergono differenze importanti. In particolare le Assemblee si occupano di:

- nominare e revocare il Consiglio di Amministrazione;

¹ Nello Statuto del CISS Cusio si fa riferimento al "Legale rappresentante dell'ente", poiché è prevista esplicitamente la possibilità che al Consorzio aderiscano anche enti locali diversi dai comuni.

- nominare e revocare il Revisore dei Conti, definendone il compenso;
- approvare le modifiche statutarie e valutare l'ammissione/uscita di Comuni dai Consorzi;
- approvare gli atti programmatici e contabili fondamentali (piano programma, bilancio di previsione, variazioni di competenza, rendiconto);
- approvare le variazioni patrimoniali e il finanziamento dell'Ente (i.e. mutui, ...);
- definire i criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi.

Oltre a tali funzioni, i singoli Statuti richiamano alle funzioni di pertinenza dei Consigli Comunali come definite dal D.Lgs. 267/2000.

Da segnalare, nelle diverse funzioni, **come il CSSV Verbano preveda la nomina del Direttore, a seguito di un concorso pubblico, proprio in capo all'Assemblea consortile e non al Consiglio di Amministrazione come avviene negli altri Consorzi.**

Nel sistema decisionale delle Assemblee consortili i quorum costitutivi e deliberativi, assumono un ruolo fondamentale, pur se non presentano grandi differenze nei **quorum costitutivi**, mentre risultano significative disomogeneità per quanto riguarda i **quorum deliberativi**.

In particolare:

- per quanto riguarda i **quorum costitutivi** delle Assemblee consortili, tutti i Consorzi presentano la scelta di un sistema a doppia convocazione, nel quale per la prima è necessaria la presenza della maggioranza delle quote consortili e dei Comuni, per la seconda, che deve avvenire in un giorno diverso nel CISS Ossola e nel Verbano (mentre nel Cusio basta che sia un'ora dopo), è sufficiente la presenza di 1/3 delle medesime quote (in tutti gli Enti gestori) nonché di almeno un terzo dei Comuni (Cusio e Ossola);

Tabella 21 – I quorum costitutivi delle Assemblee degli Enti gestori

Consorzio	Quorum Costituivo Assembleare		Rif.
	1a convocazione	2a convocazione	
CISS Cusio	Metà dei Comuni aderenti che rappresentino almeno la metà delle quote	(almeno dopo un'ora dalla precedente) Un terzo dei Comuni detentori di almeno un terzo delle quote	Statuto, art. 13
CISS Ossola	Metà dei Comuni aderenti che rappresentino almeno la metà delle quote	(in giorno diverso) Un terzo dei Comuni detentori di almeno un terzo delle quote	Statuto, art. 8
CSSV Verbano	Metà dei componenti l'Assemblea che rappresentino almeno la metà delle quote	(in giorno diverso) Un terzo delle quote del Consorzio	Statuto, art. 11

Fonte: Statuti degli Enti gestori

- per quanto concerne i **quorum deliberativi**, invece, si segnala quanto segue:
 - il **CSSV Verbano** e il **CISS Ossola** prevedono che sia in prima che in seconda convocazione le decisioni siano prese con la maggioranza

dei Comuni votanti, che rappresentino altresì la maggioranza delle quote di partecipazione presenti e votanti;

- il **CISS Cusio** prevede, al pari degli altri Enti gestori, che le votazioni siano prese a maggioranza assoluta dei presenti ma richiede, in prima convocazione, che la delibera abbia il voto favorevole della maggioranza delle quote consortili, mentre in seconda convocazione la maggioranza deve rappresentare almeno un terzo delle quote complessive.

Tabella 22 – I quorum deliberativi delle Assemblee degli Enti gestori

Consorzio	Quorum deliberativo Assembleare (fatte salve maggioranze particolari)		Rif.
	1a convocazione	2a convocazione	
CISS Cusio	Maggioranza assoluta dei presenti e votanti che rappresentino 50%+1 delle quote	Maggioranza assoluta dei presenti e votanti che rappresentino almeno un terzo delle quote	Statuto, art. 13
CISS Ossola	50%+1 dei Comuni presenti e votanti e 50%+1 delle quote di partecipazione rappresentate dai Comuni presenti e votanti		Statuto, art. 10
CSSV Verbano	50%+1 delle quote di partecipazione e dei componenti dell'Assemblea presenti		Statuto, art. 11

Fonte: Statuti degli Enti gestori

La figura di riferimento di tutte le Assemblee consortili degli Enti gestori è rappresentata dal **Presidente dell'Assemblea**.

In tutti i Consorzi del VCO a tale figura spetta il compito di convocare (anche in via straordinaria) l'Assemblea, definirne l'ordine del giorno e presiederne i lavori. Oltre a ciò un ulteriore aspetto comune del ruolo del Presidente dell'Assemblea è quello di raccolta delle deleghe scritte dei Sindaci componenti dell'Assemblea medesima. Detto ciò occorre precisare come gli Statuti trattino in modo differente il ruolo e le funzioni del Presidente dell'Assemblea, con compiti aggiuntivi ovvero con una maggiore o minore declinazione delle modalità elettive e di svolgimento dei compiti. In particolare:

- lo Statuto del Cusio, prevede che l'Assemblea elegga un Presidente che in caso di assenza è sostituito dal componente dell'Assemblea più anziano e, oltre alle funzioni viste in precedenza, partecipa alle riunioni del Consiglio di Amministrazione senza diritto di voto;
- lo Statuto del CISS Ossola risulta maggiormente dettagliato prevedendo che l'elezione del Presidente dell'Assemblea avvenga a scrutinio palese e maggioranza assoluta dei Comuni e delle quote, in prima votazione, con una riduzione delle maggioranze necessarie in caso di votazioni successive (maggioranza dei Comuni) e, in estrema ratio, con la previsione di un ballottaggio con prevalenza del componente più anziano in caso di ulteriore parità. Si prevede, inoltre, la presenza anche di un Vice Presidente dell'Assemblea che, come il Presidente, dura in carica quattro anni. Oltre a ciò il Presidente è tenuto a curare la pubblicazione (anche a mezzo stampa) delle convocazioni assembleari e del relativo ordine del giorno e alla

designazione degli scrutatori in caso di particolari votazioni assembleari (nomine e casi in cui il Presidente dell'Assemblea lo ritenga opportuno);

- nel CSSV Verbano, infine, la figura del Presidente dell'Assemblea è inesistente in quanto l'organo assembleare, ai sensi dell'art. 11, co. 1 dello Statuto è convocato e presieduto dal Presidente del Consorzio² che, come ricorda lo stesso art. 11, co. 7, può partecipare alle sedute dell'Assemblea (così come i componenti del CdA) ma senza il diritto di voto.

Se l'Assemblea consortile rappresenta l'organo di indirizzo, il **Consiglio di Amministrazione** rappresenta l'organo amministrativo. Esso è composto da un **numero di membri variabile nei tre Consorzi**: 7 nel CSSV Verbano, 5 nel Cusio e 6 nel Consorzio ossolano.

Differenti sono anche la durata, 4 anni nel Verbano e nel CISS Ossola, 5 anni (con il limite di due mandati consecutivi) nel CISS Cusio e anche nel CSSV Verbano, nonché le modalità di nomina assembleare che avvengono:

- per scrutinio segreto nel Verbano, su nomi presentati da almeno 1/3 delle quote consortili;
- a voto palese nell'Ossola, dove si garantisce che almeno 2 consiglieri rappresentino i Comuni sotto i 3.000 abitanti e 2 i Comuni sopra tale soglia;
- nel Cusio, invece, si specifica che la nomina assembleare avviene con delibera che rappresenti almeno il 50%+1 delle quote e coinvolga soggetti esterni.

Differenti sono anche le maggioranze richieste per l'elezione dei Consiglieri di Amministrazione. Infatti:

- nel CSSV è previsto un sistema di elezione che richiede la maggioranza assoluta dei Comuni nelle prime due votazioni, cui segue un abbassamento del quorum deliberativo: dalla terza votazione, infatti, è sufficiente la maggioranza assoluta dei presenti;
- nel CISS Cusio si richiede la maggioranza assoluta delle quote e dei Comuni;
- nel CISS Ossola, infine, si assume un modello simile al Verbano con una prima votazione dove si richiede la maggioranza assoluta dei Comuni e delle quote e una seconda dove è sufficiente la maggioranza dei votanti (purché rappresentino la maggioranza dei componenti dell'Assemblea).

² Come evidenziato più avanti, in tutti e tre gli enti gestori il ruolo di Presidente del Consorzio è assunto dal Presidente del Consiglio di amministrazione.

Tabella 23 – Caratteristiche e modalità di nomina dei Consigli di Amministrazione

Consorzio	Nr. Comp.	Durata in carica	Nomina e modalità	Maggioranze richieste	Altre condizioni	Rif.
CISS Cusio	5	5 anni (2 mandati consecutivi massimi)	Assembleare, separata per presidente, vicepresidente e altri componenti, per appello nominale	Maggioranza assoluta dei Comuni aderenti e delle quote	Nominativi esterni all'Assemblea e agli Enti Pubblici del territorio	Statuto, art. 15
CISS Ossola	6	4 anni	Assembleare, scrutinio palese. Per i componenti che non sia Presidente e Vice, sistema di votazione separato	Maggioranza assoluta dei Comuni aderenti e delle quote, nella seconda votazione è sufficiente la maggioranza assoluta dei Comuni presenti (purché partecipi la maggioranza dei componenti)	Dev'essere garantita la parità di genere, la rappresentatività dei Comuni < di 3.000 ab. (che propongono 2 consiglieri) e dei Comuni > di 3.000 ab. (che propongono 2 consiglieri)	Statuto, art. 11
CSSV Verbano	7	4 anni (2 mandati consecutivi massimi)	Assembleare a scrutinio segreto	Voto favorevole del 50%+1 dei componenti dell'Assemblea, dalla terza votazione maggioranza dei presenti	Nominativi proposti (con cv) dai Sindaci portatori di almeno un terzo delle quote	Statuto, art. 12

Fonte: Statuti degli Enti gestori

Le funzioni dei CdA, che richiamano quelle delle Giunte, spaziano dall'adozione di atti amministrativi e provvedimenti necessari alla gestione del Consorzio, alla proposta del bilancio di previsione, dei documenti programmatici e del rendiconto, unitamente a una valutazione circa l'efficacia dell'azione, delle azioni da esperire in caso di citazione in giudizio dell'ente, sino all'adozione di delibere assembleari urgenti da sottoporre entro 60 giorni alla ratifica dell'Assemblea, fino ancora all'approvazione di regolamenti (specialmente quello degli uffici e dei servizi), delle tariffe e degli accordi con A.S.L. e altri soggetti.

Analizzando i tre Statuti, **quello del CSSV Verbano declina in modo più dettagliato le funzioni del proprio CDA**, specificando che esso:

- propone tutti gli atti assembleari, e in particolare formula le proposte di ricorso all'indebitamento di medio lungo periodo, quando l'ente non possa far fronte agli investimenti mediante risorse proprie;
- cura l'adozione di tutti gli atti esecutivi delle delibere assembleari;
- delibera in merito al ricorso al credito di breve periodo (es. anticipazioni di tesoreria);
- nomina consulenti e collaboratori.

In tutti e tre i Consorzi, un ruolo di spicco è ricoperto dal **Presidente del CdA** che è il legale rappresentante degli Enti e svolge la funzione di **Presidente del Consorzio**.

Oltre alla rappresentanza legale, gli statuti prevedono una serie di funzioni, tra cui si ricordano:

- la convocazione delle riunioni del CdA e il coordinamento dell'attività del medesimo organo;
- il raccordo tra Assemblea consortile e CdA;
- la vigilanza sull'esecuzione delle deliberazioni e sull'andamento degli uffici e dei servizi.

Interessante è, a tal proposito, la possibilità che lo **Statuto del CISS Ossola** riconosce al Presidente di adottare atti di competenza del CdA di particolare urgenza, salva la necessaria ratifica da parte del CdA entro 10 giorni.

1.2.3 Direzione

In tutti i Consorzi del VCO è presente la figura del Direttore che è al vertice dell'organizzazione e del personale dei tre Consorzi. **Come visto precedentemente, il Direttore viene nominato direttamente dall'Assemblea consortile nel CSSV Verbano, mentre la sua nomina è di competenza del CDA negli altri due enti gestori.**

Nonostante la diversa origine della nomina, le competenze dei Direttori sono declinate in modo abbastanza omogeneo nei tre enti. In particolare il Direttore:

- è preposto, con responsabilità manageriale, alla gestione dell'attività del Consorzio, curando il raggiungimento degli obiettivi fissati dal Consiglio di Amministrazione secondo principi di efficacia ed efficienza;
- pone in esecuzione le deliberazioni degli organi collegiali;
- presiede le commissioni di gara, nonché le commissioni per la selezione del personale;
- stipula i contratti;
- adotta i provvedimenti a lui demandati dai Regolamenti dell'Ente;
- interviene alle riunioni del CdA e dell'Assemblea senza diritto di voto.

Si rilevano poi funzioni che vengono specificatamente evidenziate in taluni Statuti. Tra queste si ricordano:

- la firma degli impegni e, nel caso di assenza del Responsabile del Servizio Finanziario, degli ordinativi di incasso e pagamento (**CISS Ossola e CISS Cusio**);
- l'adozione di provvedimenti per il miglioramento dell'efficienza e funzionalità dei servizi (**CISS Ossola, CSSV Verbano**);
- l'adozione di provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto dei criteri predeterminati dalla legge, dai regolamenti, da atti generali di indirizzo (**CISS Cusio, CISS Ossola**);

- il rilascio e la sottoscrizione di attestazioni, certificazioni, comunicazioni, diffide, verbali, autenticazioni, legalizzazioni ed ogni altro atto costituente manifestazione di giudizio e di conoscenza (**CISS Cusio, CISS Ossola**);
- ecc.

E', infine, interessante notare come i tre Enti gestori pervengano a soluzioni differenti in relazione alla figura del Segretario consortile. Mentre nel CSSV Verbano il Segretario è nominato dall'Assemblea tra i Segretari comunali degli Enti aderenti, nel Cusio è prevista la fusione del ruolo del Segretario con quello del Direttore che, statutariamente, viene chiamato "Direttore-Segretario". Il CISS Ossola adotta una via intermedia prevedendo la possibilità che il Direttore venga nominato dal CdA anche Segretario consortile ma, allo stesso tempo lasciano spazio per una nomina di un Segretario.

Tabella 24 – Il Direttore e il Segretario negli Enti gestori

Consorzio	Raccordo Direttore-Segretario: le soluzioni adottate	Rif.
CISS Cusio	E' prevista statutariamente la figura del " Direttore-Segretario "	Statuto, art. 22
CISS Ossola	Il Segretario è nominato dal CdA, Le sue funzioni possono essere affidate, con apposita Deliberazione del CdA, al Direttore	Statuto, art. 27
CSSV Verbano	Il Segretario consortile è un Segretario Comunale, nominato dall'Assemblea e scelto tra i Segretari Comunali degli Enti consorziati	Statuto, art. 24

Fonte: Statuti degli Enti gestori

1.2.4 Organi di controllo

Organi di controllo dei tre Enti gestori sono il Revisore dei Conti e il Nucleo di Valutazione. In tutti e tre gli enti si tratta di organi monocratici di durata triennale nominati rispettivamente dall'Assemblea e dal Consiglio di Amministrazione.

1.2.5 Piano di Zona

Dall'analisi dei siti, del materiale e dagli incontri svolti in loco emerge come il territorio non abbia un Piano di Zona operativo. L'ultimo Piano di Zona adottato ed attuato dai tre enti gestori è quello relativo alle annualità 2008 – 2010.

1.2.6 Strumenti di raccordo con i comuni del territorio

Al di là degli organi di *governance* previsti, è interessante verificare se i tre enti gestori prevedano ulteriori meccanismi di raccordo strutturati con i comuni del territorio.

L'utilizzo di strumenti di raccordo di questo tipo potrebbe rivelarsi particolarmente importante nel momento in cui si andrà verso una realtà consortile di oltre 80 comuni. È evidente, infatti, che occorrerà trovare strumenti di confronto in grado di coinvolgere i comuni aggregandoli in aree territoriali omogenee.

Da questo punto di vista, le prassi rilevate presso gli enti gestori evidenziano l'assenza di strumenti e meccanismi definiti in modo formalizzato. Sono invece previsti, in tutti e tre gli enti gestori, incontri periodici con i comuni dei diversi territori, sebbene gli stessi non abbiano carattere strutturato e formalizzato.

L'unico organismo di coordinamento formalizzato è il Tavolo tecnico dei Sindaci, presente nel CISS Ossola. Il Tavolo rappresenta un organismo di raccordo tra l'ente gestore e i 36 Sindaci del territorio. Il Tavolo tecnico è costituito da 8 Sindaci ed ha compiti specifici di coordinamento sulle tematiche relative all'unificazione degli enti gestori e all'accoglienza dei migranti.

Occorre evidenziare, infine la presenza di una pluralità di **unioni di comuni** sul territorio dei tre enti gestori. Si rimanda, in proposito alla Tabella 4, che mostra la distribuzione delle Unioni di comuni sui tre territori.

Va rilevato, tuttavia, che ad oggi le unioni di comuni non intervengono direttamente nella governance dei tre consorzi, i quali mantengono un rapporto diretto ed immediato con i comuni del territorio.

1.3 Servizi erogati e assetto organizzativo

1.3.1 Il portafoglio dei servizi offerti da parte dei tre enti di gestori

Nel presente paragrafo viene analizzata l'offerta di servizi di ciascuno dei tre enti gestori. I tre enti gestori, infatti, presentano differenze significative nelle deleghe attribuite dai comuni, nella tipologia di servizi offerti e nelle formule gestionali adottate. **Al fine di effettuare tale comparazione, sono state presi in considerazione i servizi erogati (e le relative deleghe da parte dei comuni) così come risultanti nel 2016.**

I servizi sono stati raggruppati per aree di intervento (servizio sociale, minori e famiglie, disabili, anziani e povertà e disagio degli adulti).

Per ogni area di intervento si è approfondito il numero dei Comuni che hanno delegato tali servizi nell'ambito del singolo ente gestore.

Questo anche grazie a una grafica che aiuta a comprendere il "grado di delega" connesso a ciascun servizio in ogni Ente gestore. In ciascuna matrice, infatti, l'incontro tra la riga del servizio e la colonna dell'Ente potrà permettere di trovare una circonferenza annerita in proporzione al livello di delega che potrà essere inferiore al 5% dei Comuni (in tal caso la circonferenza avrà esclusivamente il bordo annerito) ad una percentuale dei Comuni che hanno delegato il servizio superiore al 75%, nel qual caso si avrà il pallino completamente nero.

L'assenza di circonferenze mostra l'assenza di deleghe all'Ente gestore inerenti un particolare servizio.

Ne emerge un quadro che, se da un lato permette di avere un panorama completo di quelli che sono i servizi erogati dai singoli enti gestori, dall'altro permette di avere un quadro delle differenze gestionali e di presidio dei servizi.

Figura 1.- Il livello di delega dei servizi da parte dei comuni: legenda

Grado di copertura dei Comuni dei singoli servizi					
					
Servizio assente	Servizio erogato per un numero di comuni inferiore al 5%	Servizio erogato per un numero di Comuni tra il 5% e il 25%	Servizio erogato per un numero di Comuni tra il 25% e il 50%	Servizio erogato per un numero di Comuni tra il 50% e il 75%	Servizio erogato per un numero di Comuni superiore al 75%

Dopodiché, sempre per ogni area di intervento, sono state messe a confronto le formule gestionali adottate da ciascun Ente gestore. Sono state rappresentate tre tipologie di formule gestionali:

1. Diretta: il servizio viene gestito interamente con personale dipendente dell'ente;
2. Esterna: il servizio è completamente esternalizzato;
3. Mista: il servizio viene gestito in parte con personale dipendente e in parte esternalizzato.

Con riferimento all'area di intervento "**Servizio sociale professionale**" che racchiude il Segretariato sociale (ivi compreso il Punto S), il Servizio sociale professionale e la gestione delle tutele e delle amministrazioni di sostegno, emerge come tutti i Comuni dei tre Enti gestori deleghino tali servizi ai Consorzi.

Tabella 25 – Servizi erogati e deleghe: Servizio sociale professionale

Area di intervento	Servizi	Enti gestori		
		CISS Cusio	CISS Ossola	CSSV Verbano
Servizio sociale professionale	Segretariato sociale e Punto S	●	●	●
	Servizio sociale profess.	●	●	●
	Gestione tutele e amm. di sostegno	●	●	●

Tali servizi vengono gestiti dai tre Consorzi in forma mista, secondo schemi che vedono la compartecipazione di operatori interni ai singoli Enti (tipicità della formula di gestione diretta) con "quote" di servizio esternalizzate.

Tabella 26 – Servizio sociale professionale: formule gestionali

Area di intervento	Servizi	CISS	CISS	CSSV
		Cusio	Ossola	Verbano
Servizio sociale professionale	Segretariato sociale e Punto S	Mista	Mista	Mista
	Servizio sociale profess.	Mista	Mista	Mista
	Gestione tutele e amm. di sostegno	Mista	Mista	Mista

A medesime considerazioni si può pervenire dall'analisi dei servizi per "**Famiglie e minori**" in cui rientrano, tra gli altri, l'assistenza domiciliare minori, gli affidi, lo spazio neutro, le comunità per minori e i servizi educativi. Tutti i Comuni, infatti,

delegano i servizi agli Enti gestori. **Quello che emerge, tuttavia, è come i Comuni abbiano un’offerta di servizi almeno in parte diversificata.**

Tabella 27 – Servizi erogati e deleghe: famiglie e minori

Area di intervento	Servizi	CISS Cusio	CISS Ossola	CSSV Verbanò
Famiglie e minori	Servizio di assistenza domiciliare minori	●	●	●
	Affidamenti familiari minori	●	●	●
	Equipe adozioni	●	●	●
	Inserimento minori in comunità residenziali	●	●	●
	Incontri in luogo neutro	●	●	●
	Centro per le famiglie		●	●
	Centro Diurno per minori			●
	Accoglienza minori stranieri non accompagnati (MSNA)	●	●	●
	Servizio Educativo	●	●	●

Con riferimento a tali servizi, le formule gestionali risultano più variegata rispetto a quanto visto per il servizio sociale professionale. Dall’analisi dei dati emerge, infatti:

- un ricorso prevalente a formule gestionali miste o interamente esternalizzate, nel CISS Ossola;
- una maggiore uniformità nelle formule gestionali adottate nel CISS Cusio e nel CSSV Verbanò, con una quota importante di servizi gestiti in forma diretta.

Tabella 28 – Famiglie e minori: formule gestionali

Area di intervento	Servizi	CISS Cusio	CISS Ossola	CSSV Verbanò
Famiglie e minori	Servizio di assistenza domiciliare minori	Mista	Mista	Mista
	Affidamenti familiari minori	Diretta	Mista	Diretta
	Equipe adozioni	Diretta	Mista	Diretta
	Inserimento minori in comunità residenziali	Diretta	Mista	Diretta
	Incontri in luogo neutro	Mista	Mista	Mista
	Centro per le famiglie		Mista	Mista
	Centro Diurno per minori			Esterna
	Accoglienza minori stranieri non accompagnati (MSNA)	Mista	Mista	Mista
	Servizio Educativo	Esterna	Mista	Mista

Anche con riferimento all’Area di intervento **“Anziani”** emerge come il discrimine tra i diversi Enti gestori sia rappresentato dall’integrazione rette che viene gestita dal Consorzio per tutti i Comuni nel Cusio, non viene erogata dal CISS nell’Ossola, mentre nel Verbanò è oggetto di una delega parziale che interessa il solo Comune di Verbania.

Quello dell’assistenza economica e dell’integrazione rette è un dato che, specie nel Verbanò, va letto con una duplice ottica. Se da un lato, infatti, è ben vero che il Comune di Verbania, numericamente, rappresenta solo uno dei 26 Comuni aderenti

al CSSV, dall'altro lato occorre sottolineare come esso superi abbondantemente i 30.000 abitanti e rappresenti quasi il 50% della popolazione totale del Consorzio. Un ulteriore dato relativo al Verbano è quello del Servizio di Assistenza Domiciliare che viene erogato per 23 Comuni su 26.

Tabella 29 – I servizi erogati e la copertura nell'ambito anziani

Servizi	Enti gestori		
	CISS Cusio	CISS Ossola	CSSV Verbano
Servizio di assistenza domiciliare anziani	●	●	●
Assegni di cura anziani	●	●	●
Inserimento anziani in residenze assistenziali o socio sanitarie	●	●	●
Integrazione rette di ricovero anziani	●		○

Con riferimento a tali servizi si denota una sostanziale uniformità di modalità di gestione tra i Consorzi, che si concretizza in una modalità mista per il SAD anziani e modalità di gestione diretta per quanto concerne gli Assegni di cura, gli inserimenti degli anziani in residenze assistenziali o socio-sanitarie e, dove presenti, le integrazioni rette.

Tabella 30 – Anziani: formule gestionali

Area di intervento	Servizi	CISS Cusio	CISS Ossola	CSSV Verbano
Anziani	Servizio di assistenza domiciliare anziani	Mista	Mista	Mista
	Assegni di cura anziani	Diretta	Diretta	Diretta
	Inserimento anziani in residenze assistenziali o socio sanitarie	Diretta	Diretta	Diretta
	Integrazione rette di ricovero anziani	Diretta		Diretta

L'analisi dei servizi per i **disabili** mette in luce un quadro di delega totale dei Comuni agli Enti gestori su un vasto portafoglio di servizi, caratterizzato da una sostanziale omogeneità a livello di tutto il Verbano-Cusio-Ossola. I servizi erogati ai disabili, infatti, spaziano dal SAD Disabili agli assegni di cura, dagli affidamenti familiari disabili sino ai laboratori occupazionali, dall'educativa territoriale al gruppo appartamento, sino ad arrivare ai trasporti, alle comunità familiari e alle integrazioni rette.

Ciò che caratterizza l'Ossola, rispetto agli altri Enti gestori, è la presenza di alcuni servizi aggiuntivi che sono la Residenza Assistenziale Flessibile (RAF) e il Centro Diurno di Pallanzeno che si differenzia dagli altri Centri Diurni presenti sia nell'ossolano che negli altri territori per l'utenza, rappresentata dai disabili con problemi dello spettro autistico.

Tabella 31 – I servizi erogati e la copertura nell'ambito disabili

Servizi	Enti gestori		
	CISS Cusio	CISS Ossola	CSSV Verbano
Servizio di assistenza domiciliare disabili	●	●	●
Assegni di cura disabili	●	●	●
Affidamenti familiari disabili	●	●	●
Inserimento disabili in comunità residenziali o semiresidenz.	●	●	●
Integrazioni rette disabili	●	●	●
Inserimenti lavorativi per disabili	●	●	●
Laboratori occupazionali per disabili	●	●	●
Progetti socio-educativi per disabili	●	●	●
Educativa territoriale disabili	●	●	●
Aiuto alla persona in contesto scolastico	●	●	●
Trasporto Disabili	●	●	●
Centro Diurno Disabili	●	●	●
Residenza Assistenziale Flessibile		●	
Centro Diurno Utenti spettro autistico		●	
Comunità Familiare		●	●
Gruppo Appartamento	●	●	●

Le formule di gestione dei servizi per disabili presentano una certa coerenza tra i diversi Enti gestori. Tale coerenza si concretizza nella scelta della forma gestionale diretta per gli assegni di cura, le integrazioni rette, l'inserimento in comunità e gli affidi dei disabili e la tendenziale esternalizzazione per gli altri servizi tra cui si ricordano il SAD Disabili, i laboratori occupazionali, l'educativa territoriale e l'aiuto alla persona nel contesto scolastico.

Ed è proprio in questi ultimi due servizi che si registrano talune divergenze circa le modalità di gestione. In particolare:

- il Cusio adotta una forma di gestione esternalizzata per l'educativa territoriale, che viene invece presidiata con forma mista negli altri due Consorzi;
- l'Ossola presidia esternamente l'aiuto scolastico, che negli altri due Enti viene adottata una forma mista.

A questi si aggiungano i trasporti che vengono gestiti direttamente dall'Ossola e esternamente dal CSSV Verbano così come dal CISS Cusio.

Tabella 32 – Disabili: modalità di gestione

Area di intervento	Servizi	Enti gestori		
		CISS Cusio	CISS Ossola	CSSV Verbanò
Disabili	Servizio di assistenza domiciliare disabili	Mista	Mista	Mista
	Assegni di cura disabili	Diretta	Diretta	Diretta
	Affidamenti familiari disabili	Diretta	Diretta	Diretta
	Inserimento disabili in comunità residenziali o semiresidenz.	Diretta	Diretta	Diretta
	Integrazioni rette disabili	Diretta	Diretta	Diretta
	Inserimenti lavorativi per disabili	Diretta	Diretta	Diretta
	Laboratori occupazionali per disabili	Esterna	Esterna	Esterna
	Progetti socio-educativi per disabili	Mista	Mista	Mista
	Educativa territoriale disabili	Esterna	Mista	Mista
	Aiuto alla persona in contesto scolastico	Mista	Esterna	Mista
	Trasporto Disabili	Esterna	Diretta	Esterna
	Centro Diurno Disabili	Esterna	Mista	Mista
	Residenza Assistenziale Flessibile		Mista	
	Centro Diurno Utenti spettro autistico		Mista	
	Comunità Familiare		Mista	Esterna
Gruppo Appartamento	Diretta	Esterna	Esterna	

L'area "Povertà e disagio adulti" rappresenta l'ambito nel quale emerge maggiore differenziazione nel portafoglio e nella geometria delle deleghe, anche se a tale varietà corrisponde una sostanziale omogeneità nelle formule gestionali adottate.

Tabella 33 – I servizi erogati e la copertura nell'ambito povertà e disagio adulti

Area di intervento	Servizi	Enti gestori		
		CISS Cusio	CISS Ossola	CSSV Verbanò
Povertà e disagio adulti	Assistenza economica	●		○
	Integrazione rette di ricovero adulti	●		○
	Servizio inserimento lavorativo	●	●	●
	Servizio per lavori socialmente utili		●	
	Accoglienza migranti		●	

Con riferimento al portafoglio di servizi, si segnala come:

- il CISS Cusio abbia delega completa da tutti i comuni sui servizi di assistenza economica e integrazione delle rette di ricovero. Tali servizi non sono delegati al CISS Ossola, mentre il CSSV Verbanò mantiene la delega dal solo Comune di Verbania, che tuttavia rappresenta circa il 50% della popolazione residente nel Consorzio;
- il servizio di inserimento lavorativo presenta una delega completa da parte di tutti i comuni in tutti e tre gli enti gestori;
- il CISS Ossola gestisce il servizio di accoglienza dei migranti, assente dal 2016 negli altri due Enti Gestori.

L'analisi delle formule gestionali adottate mostra che tali servizi, eccezione fatta per l'accoglienza migranti nel CISS Ossola (erogato in modalità mista), sono presidiati direttamente dagli Enti Gestori.

Tabella 34 – Povertà e disagio adulti: formule gestionali

Area di intervento	Servizi	CISS Cusio	CISS Ossola	CSSV Verbano
Povertà e disagio adulti	Assistenza economica	Diretta		Diretta
	Integrazione rette di ricovero adulti	Diretta		Diretta
	Servizio inserimento lavorativo	Diretta	Diretta	Diretta
	Servizio per lavori socialmente utili		Diretta	
	Accoglienza migranti		Mista	

Le considerazioni di cui ai paragrafi precedenti trovano sintesi nella seguente tabella che, a livello di Area di intervento, mette in luce il grado di delega ricevuta dai Comuni dei tre Enti gestori.

Tabella 35 – I servizi delegati dai Comuni - Tabella di sintesi

Area di intervento	Enti gestori		
	CISS Cusio	CISS Ossola	CSSV Verbano
Servizio sociale professionale	Tutti i servizi sono delegati dai Comuni	Tutti i servizi sono delegati dai Comuni	Tutti i servizi sono delegati dai Comuni
Famiglie e minori	Tutti i servizi sono delegati dai Comuni. Non sono presenti i servizi centro per le famiglie e centro diurno minori	Tutti i servizi sono delegati dai Comuni	Tutti i servizi sono delegati dai Comuni.
Anziani	Tutti i servizi sono delegati dai Comuni	Tutti i servizi sono delegati dai Comuni. Non è presente il servizio integrazioni rette anziani	I servizi vengono tutti delegati dai Comuni tranne il SAD e le integrazioni rette che vengono delegati, rispettivamente, da 23 e da 1 Comune sui 26
Disabili	Tutti i servizi sono delegati dai Comuni. Non sono presenti il servizio RAF e il Centro Diurno spettro autistico	Tutti	Tutti i servizi sono delegati dai Comuni. Non sono presenti il servizio RAF e il Centro Diurno spettro autistico
Povertà e disagio adulti	Sono delegati tutti i servizi. Sono assenti i servizi LSU e accoglienza migranti	I Comuni delegano tutti i servizi tranne l'Assistenza Economica e integrazioni rette di ricovero adulti	I servizi vengono delegati dai Comuni tranne l'Assistenza economica e le integrazioni rette che vengono delegate da un unico Comune Sono assenti i servizi LSU e accoglienza migranti

1.3.2 Le quote di finanziamento da parte dei Comuni

Le differenti scelte effettuate dai Comuni in merito ai servizi delegati agli Enti gestori conducono ad un panorama eterogeneo con riferimento all'entità ed alle forme del finanziamento comunale ai Consorzi.

In tutti e tre gli enti gestori il sistema di finanziamento è basato su quote pro-capite definite in relazione alla popolazione residente. Tuttavia, dal confronto illustrato in Tabella 36, emerge una forte differenza tra le quote associate, sia in termini di valori assoluti, sia in termini di composizione e scadenze di pagamento.

Con riferimento al valore complessivo della quota, i valori spaziano dai 26,70 Euro pro-capite del CSSV Verbano, ai 34 Euro pro-capite in carico ai Comuni del CISS Cusio: va ricordato che questi ultimi usufruiscono di tutti i servizi previsti dalla L.r. n. 1/04, data la delega complessiva attribuita al Consorzio. Il CISS Ossola, con 29 Euro per abitante, si pone tra i due estremi con una tendenza più al limite basso.

Le differenze tra le diverse quote capitarie dei Comuni si accentuano anche nella composizione delle medesime. Infatti:

- nel CISS Cusio la quota (34 Euro) è da considerarsi omnicomprensiva di tutti i servizi delegati all'ente;
- nel CISS Ossola la quota (29 Euro) è composta da una parte "generale" di 28 Euro pro-capite cui si aggiungono due quote di pari valore (0,50 Euro) destinate a coprire la cd. emergenza casa, per i soggetti con difficoltà abitative, e il Centro Diurno Sesamo per i disabili autistici;
- nel CSSV Verbano è previsto un sistema basato su due quote: una generica, di 16 Euro per abitante e una quota aggiuntiva destinata alla copertura del SAD per 10,7 Euro, che viene pagata dai 23 Comuni su 26 che hanno delegato il SAD al CSSV.

Tabella 36 – Quote comunali per gli Enti gestori

	CISS Cusio	CISS Ossola	CSSV Verbano
Valore complessivo della quota pro-capite	€ 34,00	€ 29,00	€ 26,70
Composizione della quota	Quota unitaria	Quota generale (28 Euro) + quota casa (0,50 Euro) + quota Sesamo (0,50 Euro)	Quota istituzionale (16 Euro) + Quota SAD (10,7 Euro)
Comuni interessati	Tutti	Tutti	Quota istituzionale: tutti Quota SAD: 23 su 26
Tempistica di versamento	Acconto 50% entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio; saldo entro settembre	Gennaio; Aprile; Agosto	Trimestrale al 31/30/6 30/09 e 31/12

Fonte: documentazione degli Enti gestori

Il tema delle tempistiche di versamento delle quote comunali verrà ripreso nel Par. 1.4.2, dedicato all'analisi del profilo economico finanziario dei tre enti gestori, ed in particolare all'analisi dei flussi di entrata.

La Tabella 37 mette in relazione la mappa dei servizi delegati a ciascun ente gestore (analizzata nel paragrafo precedente) con le quote di finanziamento pro-capite richieste ai comuni.

Tabella 37.- Relazione tra servizi delegati e quote di finanziamento comunale nei tre enti gestori

Area di intervento	Enti gestori					
	CISS Cusio		CISS Ossola		CSSV Verbanò	
	Servizi delegati	Quote	Servizi delegati	Quote	Servizi delegati	Quote
Servizio sociale professionale	Tutti i servizi sono delegati dai Comuni	€ 34 - Quota comprensiva di tutti i servizi delegati	Tutti i servizi sono delegati dai Comuni	€ 29, di cui: € 28 quota base - € 0,50 "Quota casa" - € 0,50 "Quota Sesamo"	Tutti i servizi sono delegati dai Comuni	€ 26,70, di cui: € 16 quota base - € 10,70 Quota SAD
Famiglie e minori	Tutti i servizi sono delegati dai Comuni. Non sono presenti i servizi centro per le famiglie e centro diurno minori		Tutti i servizi sono delegati dai Comuni		Tutti i servizi sono delegati dai Comuni.	
Anziani	Tutti i servizi sono delegati dai Comuni		Tutti i servizi sono delegati dai Comuni. Non è presente il servizio integrazioni rette anziani		I servizi vengono tutti delegati dai Comuni tranne il SAD e le integrazioni rette che vengono delegati, rispettivamente, da 23 e da 1 Comune sui 26	
Disabili	Tutti i servizi sono delegati dai Comuni. Non sono presenti il servizio RAF e il Centro Diurno spettro autistico		Tutti		Tutti i servizi sono delegati dai Comuni. Non sono presenti il servizio RAF e il Centro Diurno spettro autistico	
Povertà e disagio adulti	Sono delegati tutti i servizi. Sono assenti i servizi LSU e accoglienza migranti		I Comuni delegano tutti i servizi tranne l'Assistenza Economica e integrazioni rette di ricovero adulti		I servizi vengono delegati dai Comuni tranne l'Assistenza economica e le integrazioni rette che vengono delegate da un unico Comune. Sono assenti i servizi LSU e accoglienza migranti	

Come detto, la differenziazione della quota può essere in massima parte spiegata dalle diverse scelte assunte dai Comuni in merito alle deleghe dei servizi all'ente gestore di riferimento.

Un rilievo significativo, in quest'ottica, viene assunto dalla mancata delega, o dalla delega parziale, di servizi quali l'assistenza economica e le integrazioni di rette, che incidono in modo significativo sul valore della quota pro-capite.

Altri servizi (quali il Servizio LSU o l'accoglienza dei migranti) sono finanziati mediante trasferimenti finalizzati, non di competenza comunale, e non incidono sul valore della quota pro-capite.

È evidente come le disomogeneità rilevate con riferimento ai servizi delegati e all'entità della quota pro-capite rappresentino un elemento da valutare con estrema attenzione nel delineare un'ipotesi di unificazione dei tre enti gestori. Ciò comporta una riflessione in merito alle scelte che gli 83 comuni interessati dovranno assumere con riferimento:

- ai servizi da delegare al nuovo ente gestore. Si può ipotizzare una soluzione "di minima", che prevede il conferimento da parte di tutti i comuni, al nuovo ente gestore, dei soli servizi già attualmente conferiti da tutti i comuni agli enti gestori, dando la possibilità ai singoli comuni di conferire eventuali ulteriori servizi mediante convenzioni specifiche. Viceversa, si può pensare che tutti i comuni conferiscano al nuovo ente l'intera gamma dei servizi offerti, seguendo una soluzione che attualmente caratterizza il solo CISS Cusio;
- all'entità della quota di finanziamento comunale richiesta. Essa dipenderà necessariamente dalle scelte assunte con riferimento ai servizi da delegare.

1.3.3 La compartecipazione dell'utenza al costo dei servizi

Anche l'analisi dei servizi sui quali è prevista una compartecipazione dell'utenza al sostenimento dei costi presenta una situazione variegata tra i tre enti gestori.

La Tabella 38 fornisce il quadro dei servizi sui quali è prevista la compartecipazione dell'utenza in almeno uno dei tre consorzi. Per ognuno di questi servizi viene rappresentata la spesa complessiva dichiarata nella Relazione ISTAT 2015, unitamente alla suddivisione della quota di compartecipazione al costo tra Consorzio, utenza e Servizio Sanitario Nazionale.

Tabella 38.- La compartecipazione dell'utenza al costo dei servizi nei tre enti gestori

Servizi	Ente gestore	Spesa complessiva	Quota Consorzio (%)	Quota utenza (%)	Quota SSN (%)
Assistenza domiciliare integrata con serv. sanitari	CISS Cusio	526.000,00 €	32%	9%	59%
	CISS Ossola	32.069,95 €	9%	Assente	91%
	CSSV Verbano	339.000,00 €	42%	Assente	58%
Assistenza domiciliare socio-assistenziale	CISS Cusio	169.000,00 €	91%	9%	0%
	CISS Ossola	688.203,00 €	48%	7%	45%
	CSSV Verbano	409.352,00 €	100%	Assente	0%
Centri diurni	CISS Cusio	295.000,00 €	88%	Assente	12%
	CISS Ossola	465.194,00 €	54%	3%	43%
	CSSV Verbano	533.000,00 €	37%	1%	62%
Centri diurni estivi	CISS Cusio	- €			
	CISS Ossola	- €			
	CSSV Verbano	17.003,00 €	83%	17%	0%
Distribuzione pasti e/o lavanderia a domicilio	CISS Cusio	37.000,00 €	100%	Assente	0%
	CISS Ossola	126.396,07 €	52%	12%	35%
	CSSV Verbano	8.000,00 €	100%	Assente	0%
Strutture residenziali disabili	CISS Cusio	- €			
	CISS Ossola	914.830,49 €	24%	25%	51%
	CSSV Verbano	192.300,00 €	28%	29%	43%
Trasporto sociale	CISS Cusio	47.000,00 €	81%	19%	0%
	CISS Ossola	199.181,61 €	100%	Assente	0%
	CSSV Verbano	12.257,00 €	100%	Assente	0%

Fonte: Elaborazioni dalle relazioni censuarie ISTAT

Il CISS Ossola è l'ente che, ad oggi, ricorre alla compartecipazione dell'utenza sul maggior numero di servizi (4). Il CSSV Verbano ricorre alla compartecipazione solo su 3 servizi. Per quanto riguarda il centro diurno, la compartecipazione è richiesta solo sul servizio pasti. Occorre poi specificare che nel Verbano, sul SAD la compartecipazione dell'utenza viene richiesta direttamente da alcuni comuni. Il CISS Cusio eroga 3 servizi a compartecipazione.

Nessuno dei servizi considerati prevede una compartecipazione dell'utenza da parte di tutti e tre gli enti gestori.

Le differenti politiche adottate nella compartecipazione dell'utenza al costo dei servizi possono senz'altro costituire un elemento di criticità da affrontare e governare, qualora si proceda verso l'unificazione dei tre consorzi. **È impensabile che il nuovo ente gestore possa praticare politiche differenziate sui tre territori, e quindi l'unificazione richiederebbe necessariamente di individuare soluzioni uniformi in merito ai servizi da sottoporre a compartecipazione sull'utenza ed all'importo delle tariffe richieste.**

Ciò potrebbe causare problemi con l'utenza, nei territori in cui si andrebbe ad introdurre una compartecipazione prima non prevista.

Dall'altro lato, l'eliminazione della compartecipazione dell'utenza da alcuni servizi potrebbe porre problemi sulle modalità da seguire per continuare a garantirne la copertura finanziaria.

1.3.4 La struttura organizzativa

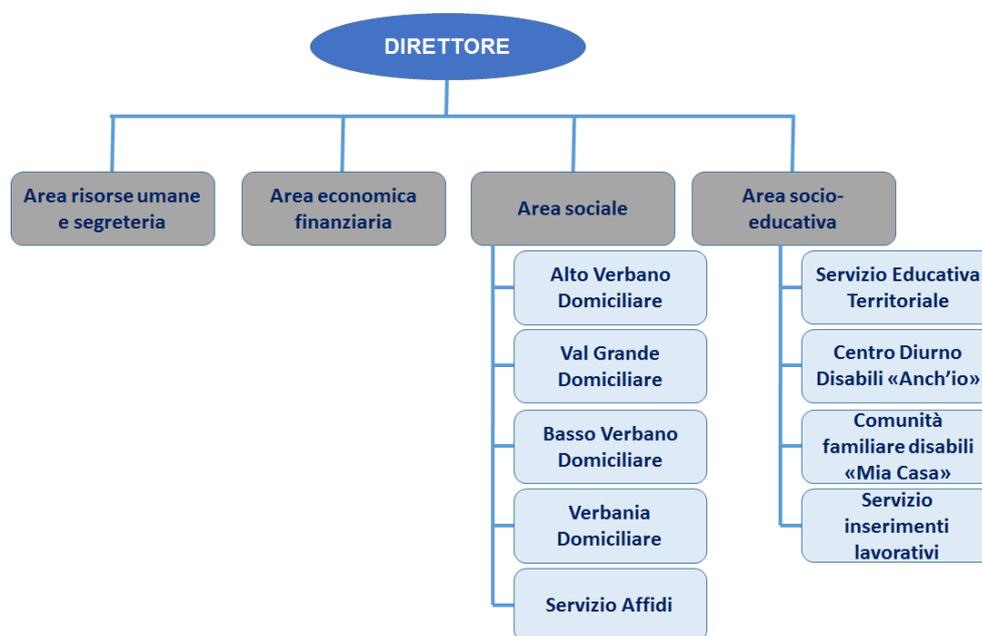
Le scelte in merito al portafoglio dei servizi delegati condizionano, almeno in parte, anche l'assetto organizzativo adottato dai tre enti gestori.

L'analisi della struttura organizzativa dei tre Consorzi, desunta dalla sezione "Amministrazione Trasparente" dei rispettivi siti istituzionali, infatti, mette in luce scelte differenziate.

Il **CSSV Verbanò** ha una struttura che prevede 4 aree di *line*:

- Area risorse umane e segreteria;
- Area economica finanziaria;
- Area sociale, con un'ulteriore ripartizione in 4 servizi territoriali destinati alla domiciliarità e uno dedicato agli affidi minori;
- Area socio-educativa, che a sua volta si ripartisce in servizi destinati all'educativa territoriale, al centro diurno disabili, alla comunità familiare e agli inserimenti lavorativi.

Figura 2 – Struttura organizzativa del CSSV Verbanò



La struttura organizzativa del **CISS Cusio** presenta talune differenze rispetto a quella del CSSV Verbanò, anche se ripropone la presenza di Aree di *line* dedicate all'amministrazione, ai servizi territoriali e alle attività educative e di accoglienza in struttura.

La prima Area, denominata "Area Attività Amministrative e contabili di supporto" si scompone in due servizi: il "Servizio Finanziario" e il "Servizio Amministrativo" e

propone un'organizzazione delle attività di supporto su un'unica area invece delle due previste dal CSSV Verbano.

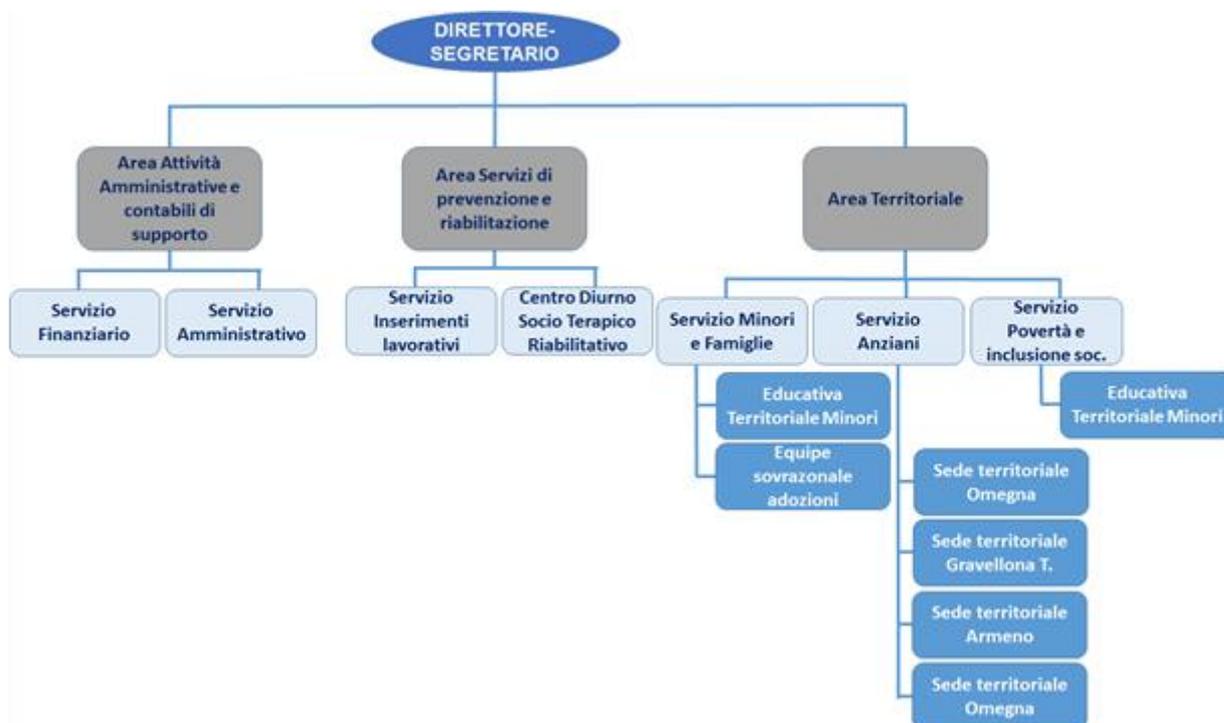
La seconda Area, "Area Servizi di Prevenzione e riabilitazione" si costituisce di due servizi: inserimenti lavorativi e centro diurno socio-terapico riabilitativo, che ripropone la struttura dell'area Socio-Educativa del CSSV Verbano.

Da ultimo l'"Area Territoriale" si struttura al suo interno in "Servizio Minori e famiglie", "Servizio Anziani" e "Servizio Povertà e inclusione sociale". **La particolarità di tale area, rispetto al Verbano, è la focalizzazione sul profilo di utenza anziché sul territorio di riferimento.**

Tuttavia va rilevato che al livello del "Servizio Anziani" viene posto il coordinamento delle sedi territoriali di Omegna, Gravellona Toce, Armeno, e San Maurizio d'Opaglio, sedi nelle quali viene fornito il servizio sociale professionale.

Il servizio sociale professionale, quindi, viene organizzato su base territoriale, come nel CSSV Verbano: le assistenti sociali di ogni sede territoriale seguono tutti casi relativi al proprio territorio di riferimento, senza che vi sia una specializzazione su fasce di utenza specifiche.

Figura 3 – Struttura organizzativa del CISS Cusio



L'organigramma del **CISS Ossola**, da ultimo, presenta una **struttura differente rispetto agli altri due Consorzi**. Esso, infatti, prevede tre aree di *staff* alla Direzione Generale che sono il "Servizio finanziario", le "Risorse Umane" e la "Segreteria e affari generali" e quattro aree di *line* che descrivono una focalizzazione sull'utenza.

Le aree, infatti, sono "Adulti e anziani", "Minori" e "Disabili", cui si aggiunge l'Unità Valutazione Geriatrica che rappresenta un *unicum* nel panorama dei Consorzi analizzati.

Figura 4 – Struttura organizzativa del CISS Ossola



Una particolarità che caratterizza il CISS Ossola rispetto agli altri due Enti gestori è il modello organizzativo adottato per il Servizio sociale professionale.

Negli altri due enti gestori, il servizio viene organizzato su base territoriale, con assistenti sociali che coprono un'area territoriale specifica del Consorzio.

Nel CISS Ossola, invece, il servizio sociale professionale viene organizzato sulle singole fasce di utenza. Ogni area specialistica (Adulti e anziani, Minori, Disabili) presenta assistenti sociali che seguono i casi dell'Area su tutto il territorio del Consorzio: ogni assistente sociale, quindi, segue una tipologia di utenza specifica, ma copre l'intero territorio del Consorzio.

1.3.5 Il personale degli Enti gestori

L'analisi dei Conti del Personale al 31/12/2015 permette di apprezzare la composizione delle risorse umane sia per ogni singolo Consorzio, sia con una visione aggregata.

Il complesso delle risorse umane afferenti ai tre Consorzi ammonta a 154 unità di cui 28 in capo al CISS Cusio, 69 in servizio presso il CISS Ossola e 57 presso il CSSV Verbano.

Il primo dato che emerge dall'analisi dei dati del Conto annuale è la forte discrasia tra le dotazioni organiche e il personale effettivamente in servizio.

L'Ossola, in particolare, a fronte di una dotazione organica che prevede 110 unità di personale, registra solamente 69 dipendenti in servizio. Più contenuta (almeno in termini assoluti) è la differenza che si registra nel Cusio, con 28 dipendenti su 48 previsti in pianta organica, e nel Verbano, dove i dipendenti sono 57, mentre i previsti 64.

Tale discrasia dipende, in parte, dal livello di aggiornamento delle dotazioni organiche formali effettuato nei tre enti gestori (anche in relazione alle scelte di esternalizzazione dei servizi effettuate nel corso degli anni), e in parte dai vincoli in materia di assunzioni di personale che hanno limitato notevolmente la possibilità di garantire una copertura effettiva dei fabbisogni di personale.

Le carenze tra dotazione effettiva e dotazione formale si registrano, in particolare nelle categorie B e C di personale, mentre nel personale di categoria D il dato dei dipendenti in servizio si avvicina a quello previsto dalle dotazioni organiche.

In particolare su 102 dipendenti di categoria B previsti nei tre Consorzi, ne risultano in servizio 68, mentre su 53 dipendenti di categoria C ne risultano 27. In categoria D, invece, sono 56 su una dotazione prevista di 64.

La ripartizione del personale in servizio nelle diverse categorie professionali mostra una prevalenza, in termini assoluti, dei dipendenti di categoria B (68 nei tre Consorzi), seguiti da categoria D (56) e C (che sono 27). I dirigenti sono 3.

Analizzando l'organico dei singoli enti, si rilevano, in realtà, differenze significative. Nel Cusio, infatti, i B rappresentano la maggior parte dei dipendenti (16), di gran lunga superiori al numero dei C e dei D (rispettivamente 5 e 6).

Nell'Ossola, pur essendo i B la categoria più numerosa, occorre registrare il numero elevato di C (21) e D (21).

Nel Verbano, infine, sono i D ad essere la categoria più numerosa (29) seguita da B (21), C e Dirigenti (1 per ognuno).

Tabella 39 – La ripartizione del personale nei Consorzi del VCO

Consorzio	Categoria B		Categoria C		Categoria D		Dirigenti		TOTALE	
	Dot. organica	In servizio								
CISS Cusio	25	16	15	5	7	6	1	1	48	28
CISS Ossola	49	26	36	21	24	21	1	1	110	69
CSSV Verbano	28	26	2	1	33	29	1	1	64	57
TOTALE	102	68	53	27	64	56	3	3	222	154

Fonte: Conto annuale del personale 2015

Dall'analisi della ripartizione del personale per profili professionali si evidenzia come la scarsa presenza di personale di cat. C nel CSSV del Verbano sia imputabile alla contrattualizzazione in categoria D degli educatori professionali, che negli altri Consorzi rappresentano la maggior parte del personale di categoria C.

Dall'analisi emerge, inoltre, come l'incidenza del personale amministrativo (da cui è escluso il Direttore) vari tra il 9% del CSSV e il 17% del CISS Ossola e, di converso, l'incidenza degli operatori sociali (assistenti sociali, educatori, OSS, ...) si sposti in una forbice che va dall'81% dell'Ossola all'89% del CSSV.

Occorre tuttavia considerare che questi dati rilevano il personale in termini di "teste", senza considerare l'orario di lavoro effettuato. Una componente significativa del personale dei tre enti gestori, infatti, opera con orari di lavoro part-time (si veda la Tabella 42 e segg.).

Tabella 40 – Connessione tra profili professionali e categorie giuridiche

Profilo professionale	Categoria	CISS Cusio	CISS Ossola	CSSV Verbano
Direttore	Dirigente	1	1	1
Assistente sociale	D	5	12	12
Istruttore Direttivo Amministrativo	D	1	5	3
Educatore professionale	D	0	4	14
Istruttore Amministrativo	C	2	3	1
Autista	C	0	1	0
Educatore professionale	C	3	17	0
OSS	B	16	22	25
Esecutore Amministrativo	B	0	2	1
Collaboratore amm.vo	B	0	2	0
TOTALE		28	69	57
di cui amministrativi (%)		14%	19%	11%
di cui sociali (%)		86%	81%	89%

Fonte: documentazione fornita dagli Enti gestori

Dall'analisi dei Conti Annuali del personale è possibile estrapolare i dati relativi alle **Posizioni organizzative** dei tre Enti gestori che sono, in totale, 9. Di queste P.O. 6 sono nel CISS Ossola e 4 nel Verbano, mentre il CISS Cusio non ha posizioni organizzative.

Altro tema di interesse, nell'analisi dei modelli organizzativi adottati, è costituito dalla presenza, e rilevanza, del personale che ricopre **ruoli di responsabilità intermedi** all'interno dell'organizzazione. Tale dato può essere analizzato prendendo in considerazione i dipendenti cui viene attribuita, ai sensi dei CCNL vigenti, l'indennità per specifiche responsabilità.

Dai dati emerge come la scelta di attribuire le Posizioni Organizzative, che accomuna il CISS Ossola e il CSSV Verbano, non è stata seguita dal CISS Cusio, dove si registra una diffusa attribuzione di specifiche responsabilità (a circa il 39% del personale). Tale dato è inferiore al 52% dell'Ossola, ma di molto superiore al 9% del CSSV Verbano.

Tabella 41 – Quadro di raccordo tra le categorie retributive e gli importi complessivi delle indennità di specifica responsabilità

Cat.	CISS Cusio			CISS Ossola			CSSV Verbano			TOTALE		
	in servizio	di cui PO	di cui con resp. Spec.	in servizio	di cui PO	di cui con resp. Spec.	in servizio	di cui PO	di cui con resp. Spec.	in servizio	di cui PO	di cui con resp. Spec.
Dirigenti	1			1			1			3		
D5	0			5	3	2	0			5	3	2
D4	0			2	1	1	0			2	1	1
D3	0			3	1	2	5	4		8	5	2
D2	2		2	1		1	16		3	19		6
D1	4		4	10	1	9	8		2	22	1	15
C5	3		3	7		7	1			11		10
C4	0			5		5	0			5		5
C3	1		1	5		5	0			6		6
C1	1		1	4		4	0			5		5
B6	0			1			0			1		
B5	1			24			20			45		
B4	15			0			0			15		
B3	0			0			6			6		
B1	0			1			0			1		
TOTALE	28	0	11	69	6	36	57	4	5	154	10	52
in %	100%	0%	39%	100%	9%	52%	100%	7%	9%	100%	6%	34%

Fonte: Conto Annuale 2015 e dati degli Enti gestori

La gran parte del personale dei Consorzi del VCO è rappresentata da **dipendenti a tempo pieno, anche se sono importanti i numeri dei dipendenti a tempo parziale**. Di questi, la maggioranza (che sul totale rappresenta un intorno del 20% in tutti i Consorzi) ha un contratto che prevede un *part-time* superiore al 50% (e quindi con orari di lavoro superiori alle 18 ore settimanali), mentre è limitato l'impatto dei dipendenti con un monte ore inferiore al 50% del carico contrattuale.

Analizzando i dati dei singoli Consorzi, emerge come il ricorso a forme di orario *part-time* sia particolarmente elevato nel CISS Ossola, rispetto agli altri enti gestori.

Dei 69 dipendenti del Consorzio, infatti, 26 (pari a circa il 38%) usufruiscono di orari di lavoro *part-time*: di questi, 17 (il 25% del totale) usufruiscono di un *part-time* superiore al 50%).

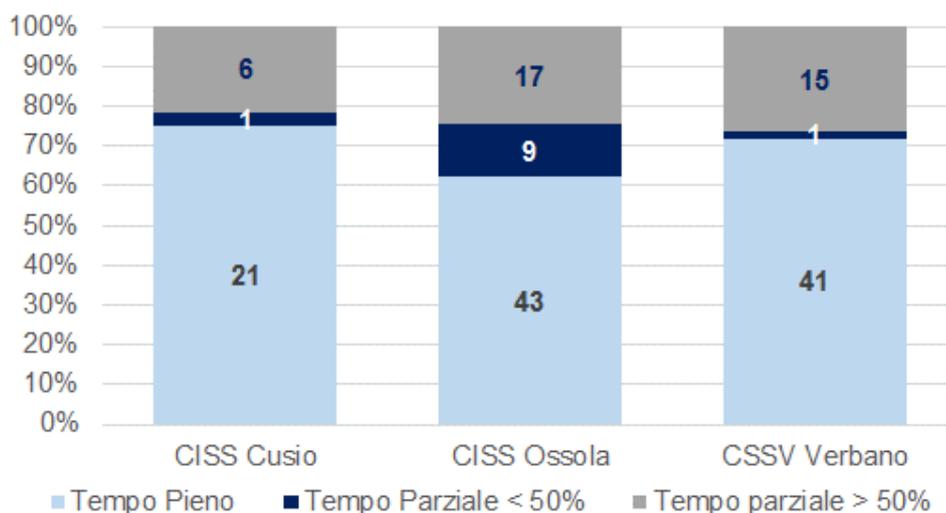
Nel CSSV Verbano 16 dipendenti su 57 (pari al 28%) usufruiscono del *part time*: di questi, 15 hanno un *part time* superiore al 50%.

Nel CISS Cusio il fenomeno del *part time* riguarda 7 dipendenti su 28 (pari al 25%): di questi, 6 usufruiscono di un *part time* superiore al 50%.

I dati, quindi, evidenziano una differenza significativa nel ricorso al *part-time* da parte dei tre enti gestori, con il CISS Ossola che presenta un'incidenza molto elevata del personale che usufruisce di orari di lavoro parziali (38%) rispetto agli altri due enti gestori che si assestano su valori inferiori e più omogenei (28% e 25%).

Tuttavia il vero elemento di differenziazione è costituito dal ricorso al *part time* inferiore al 50%. Se, invece, ci si focalizza sulle forme di *part-time* più leggere (superiore al 50%) la situazione dei tre enti è più omogenea: CISS Ossola, CSSV Verbano e CISS Cusio si attestano, rispettivamente al 25%, 26% e 21% del totale dei dipendenti.

Tabella 42 – Il personale dei Consorzi: analisi della composizione



Fonte: Conto annuale del personale

In relazione al personale è stato analizzato, per ciascun Ente gestore, il raccordo tra Aree organizzative e personale a disposizione delle medesime, anche in ragione della diversa occupazione oraria. L'obiettivo è stato quello di mettere in luce eventuali situazioni di "sofferenza" di determinate Aree o unità organizzative derivanti dalla presenza di personale a tempo parziale.

Con riferimento, in primo luogo, al **CISS Cusio** occorre sottolineare, come i 28 dipendenti rappresentino un monte ore complessivo equivalente (FTE – *full time equivalent*) di 25,9 unità operative a tempo pieno, pari al 92% del totale.

L'approfondimento di tale dato permette di apprezzare come la totalità dei part-time si trovino nell'Area Territoriale che vede operativi 5 assistenti sociali, di cui un part-time al 50%, e 15 OSS di cui 8 con un contratto a tempo definito: due al 69% e le rimanenti sei all'83%. Tali dati portano, nei fatti, l'Area Territoriale ad un presidio di 18 unità FTE (17,9 per la precisione) contro le 20 contrattualizzate.

Tabella 43 – Il personale in servizio e quello effettivo del CISS Cusio

		Personale in servizio					
Area/Settore	Profilo Professionale	Cat.	FT	PT	TOTALE	% sul TP	FTE
Direzione	Direttore	Dir	1	0	1	100%	1,0
Totale Direzione			1	0	1	100%	1,0
Area Attività amministrative, contabili e di	Istruttore Direttivo Amministrativo	D	1		1	100%	1,0
	Istruttore Amministrativo	C	2		2	100%	2,0
	Esecutore Amministrativo	B	1		1	100%	1,0
Totale Area Att.tà Amministrative, contabili e di supp.			4	0	4	100%	4,0
Area servizi di prevenzione e riabilitazione	Educatore professionale	C	3		3	100%	3,0
Totale Area servizi di prevenzione e riabilitazione			3	0	3	100%	3,0
Area Territoriale	Assistente sociale	D	4	1	5	90%	4,5
	OSS	B	7	8	15	89%	13,4
Totale Area territoriale			11	9	20	89%	17,9
TOTALE CISS CUSIO			19	9	28	92%	25,9

Fonte: Dati Enti Gestori

L'analisi del **CISS Ossola** mostra, rispetto al CISS Cusio, un dato complessivo inferiore. Difatti il personale FTE, che ammonta a 59,7 operatori, rappresenta l'87% delle 69 unità di personale contrattualizzate.

L'incidenza del personale a tempo definito varia tra Area ed Area, e mette in evidenza in valori minimi nell'Area Segreteria e nell'Area Disabili.

Nel primo caso si registrano 2 dipendenti a tempo pieno e 3 part-time, con un livello complessivo di personale di 5 unità dal punto di vista contrattuale e 4,1 se parametrato al tempo pieno.

L'Area disabili, invece, consta di 30 operatori di cui 16 a tempo pieno e 14 a tempo definito. Nel complesso il valore dei dipendenti a tempo pieno riparametrato è pari a 24,6 unità di personale (l'82% del totale.)

Tabella 44 – Il personale in servizio e quello effettivo del CISS OSSOLA

Area/Settore	Profilo Professionale	Cat.	Personale in servizio			% sul TP	FTE
			FT	PT	TOTALE		
Direzione	Direttore	Dir	1	0	1	100%	1,0
	Totale Direzione		1	0	1	100%	1,0
Servizio finanziario	Istruttore Direttivo	D	1		1	100%	1,0
	Amministrativo						
	Istruttore Amministrativo	C	1	1	2	85%	1,7
Totale Area Economico Finanziaria			2	1	3	90%	2,7
Risorse umane	Istruttore Direttivo	D			1		1,0
	Amministrativo		1			100%	
	Istruttore Amministrativo	C	1		1	100%	1,0
	Collaboratore Amm.vo	B		1	1	60%	0,6
Totale Area Sociale			2	1	3	87%	2,6
Segreteria e affari generali	Istruttore Direttivo	D			3		2,8
	Amministrativo		2	1		93%	
	Esecutore Amm.vo	C		1	1	65%	0,7
	Collaboratore Amm.vo	B		1	1	70%	0,7
Totale Area Sociale			2	3	5	83%	4,1
Area Adulti e Anziani	Assistente sociale	D	5	1	6	88%	5,3
	Educatore professionale	C	1		1	100%	1,0
	OSS	B	5	4	9	88%	7,9
	Esecutore Amm.vo	B	1		1	100%	1,0
Area Adulti e Anziani			12	5	17	90%	15,2
Area Minori	Assistente sociale	D	3	1	4	96%	3,8
	Educatore professionale	D	1		1	100%	1,0
	Educatore professionale	C	3	1	4	90%	3,6
Area Minori			7	2	9	94%	8,4
Area Disabili	Assistente sociale	D	1		1	96%	1,0
	Educatore professionale	D	2	1	3	90%	2,7
	Educatore professionale	C	4	8	12	74%	8,9
	Autista	C	1		1	100%	1,0
	OSS	B	8	5	13	85%	11,1
Area Disabili			16	14	30	82%	24,6
UVG	Assistente sociale	D	1		1	100%	1,0
Area UVG			1	0	1	100%	1,0
TOTALE CISS OSSOLA			43	26	69	87%	59,7

Fonte: Dati Enti Gestori

Il **CSSV Verbano** mostra il rapporto tra personale FTE e personale in servizio più elevato dei tre Enti gestori: 93%. In questo caso le Aree meno coperte sono l'Area Sociale, con un valore pari al 94% (30 dipendenti e 28,2 FTE) e l'Area Socio-educativa dove il personale "effettivo" a tempo pieno è pari a 18,7 unità, contro le 21 assegnate all'Area (pari all'89%).

Tabella 45 – Il personale in servizio e quello effettivo del CSSV Verbano

		Personale in servizio					
Area/Settore	Profilo Professionale	Cat.	FT	PT	TOTALE	% sul TP	FTE
Direzione	Direttore	Dir	1	0	1	100%	1,0
Totale Direzione			1	0	1	100%	1,0
Area Ris. Um. e Segr.	Istruttore Direttivo Amministrativo	D	2	0	2	100%	2,0
Totale Area Risorse Umane e Segreteria			2	0	2	100%	2,0
Area Eco.-Finanz.	Istruttore Direttivo Amministrativo	D	1		1	100%	1,0
	Istruttore Amministrativo	C	1		1	100%	1,0
	Esecutore Amministrativo	B	1		1	100%	1,0
Totale Area Economico Finanziaria			3	0	3	100%	3,0
Area Sociale	Assistente sociale	D	10	1	11	96%	10,6
	OSS	B	14	5	19	93%	17,6
Totale Area Sociale			24	6	30	94%	28,2
Area Socio-educativa	Assistente sociale	D	1		1	100%	1,0
	Educatore professionale	D	8	6	14	91%	12,7
	OSS	B	2	4	6	83%	5,0
Totale Area Socio-educativa			11	10	21	89%	18,7
TOTALE CSSV VERBANO			41	16	57	93%	52,9

Fonte: Dati Enti Gestori

Il Conto annuale del personale permette di mettere in luce anche la **composizione del personale per età e per anni di servizio** nell'ente.

Nel primo caso, come emerge dalla successiva tabella, i dati pongono in evidenza come la gran parte dei dipendenti (46%) abbia un'età compresa tra i 50 e i 59 anni. Dal 46% si arriva al 78% se si sommano ai precedenti i dipendenti con età compresa tra i 40 e i 49 anni (32%).

Nulla è la presenza di dipendenti con età inferiore ai 30 anni, mentre i dipendenti più vicini alla pensione (con età superiore a 60 anni), rappresenta l'8% del complesso dei dipendenti dei tre Consorzi.

Si tratta di un dato che rappresenta una struttura abbastanza omogenea a tutti i Consorzi, anche se occorre registrare, agli estremi, lo scostamento del Cusio, dove è maggiore la presenza degli ultrasessantenni (18%) e minore quella dei trentenni, il Verbano dove gli ultrasessantenni rappresentano solo il 4% dei dipendenti, mentre l'Ossola presenta una maggiore percentuale di trentenni (16%) rispetto agli altri Consorzi.

Tabella 46 – Il personale dei Consorzi: analisi anagrafica

Consorzio	Fino a 19 anni	da 20 a 29 anni	da 30 a 39 anni	da 40 a 49 anni	da 50 a 59 anni	da 60 a 67 anni	oltre 68 anni	TOTALE
CISS Cusio	0	0	2	4	17	5	0	28
CISS Ossola	0	0	11	19	33	6	0	69
CSSV Verbano	0	0	7	25	23	2	0	57
TOTALE	0	0	21	49	72	13	0	155
% CISS Cusio	0%	0%	7%	14%	61%	18%	0%	100%
% CISS Ossola	0%	0%	16%	28%	48%	9%	0%	100%
% CSSV Verbano	0%	0%	12%	44%	40%	4%	0%	100%
% sul TOTALE	0%	0%	14%	32%	46%	8%	0%	100%

Fonte: Conto annuale del personale 2015

L'analisi della composizione dei dipendenti per anzianità di servizio nell'Ente mostra un panorama differenziato nei tre Consorzi.

Nell'analizzare tali dati, occorre evidenziare che l'anzianità di servizio dei dipendenti comprende anche gli anni di servizio prestati dagli stessi nelle gestioni ASL precedenti all'istituzione dei Consorzi.

A livello generale, il 35% dei dipendenti dei 3 enti gestori presenta un'anzianità di servizio superiore ai 20 anni, mentre oltre la metà degli stessi (52%) ha un'anzianità di servizio compresa tra 11 e 20 anni. Solo il 14% del personale presenta un'anzianità di servizio fino a 10 anni, e solo un dipendente (sui 154 degli enti gestori) ha un'anzianità di servizio inferiore ai 5 anni).

L'ente con il personale che presenta la maggiore anzianità di servizio è il CISS Ossola, con il 42% del personale che supera i 20 anni servizio presso l'ente.

Tabella 47 – Anzianità di servizio dei dipendenti

Consorzio	Fino a 5 anni	da 6 a 10 anni	da 11 a 20 anni	da 21 a 30 anni	da 31 a 40 anni	da 41 a 43 anni	oltre 44 anni	TOTALE
CISS Cusio	0	1	19	4	4	0	0	28
CISS Ossola	1	9	30	23	6	0	0	69
CSSV Verbano	0	10	31	10	5	1	0	57
TOTALE	1	20	80	37	15	1	0	154
% CISS Cusio	0%	4%	68%	14%	14%	0%	0%	100%
% CISS Ossola	1%	13%	43%	33%	9%	0%	0%	100%
% CSSV Verbano	0%	18%	54%	18%	9%	2%	0%	100%
% sul TOTALE	1%	13%	52%	24%	10%	1%	0%	100%

Fonte: Conto annuale del personale 2015

Un ulteriore aspetto considerato connesso all'organizzazione e al personale sono gli **incarichi esterni** a professionisti (con esclusione di quelli obbligatori *ex lege* quali organo di revisione, nucleo di valutazione e medici competenti), come desumibili dai dati trasmessi dagli Enti gestori e dalla sottosezione "Consulenti e collaboratori" della sezione "Amministrazione Trasparente" dei siti istituzionali.

Emerge l'assenza di incarichi presso il CISS Cusio, mentre per quanto riguarda il CISS Ossola e il CSSV Verbano si rileva una generale uniformità sia in termini assoluti, sia in termini di importo complessivo degli incarichi attribuiti.

Ciò che appare divergente è la destinazione di tali incarichi. Infatti, mentre nel CISS Ossola la quota numericamente più importante di incarichi (9 sui 17 totali) è allocata al supporto ai migranti (mediazione culturale, supporto generico, ecc.), nel Verbanò sono le attività per i disabili che vedono il maggior supporto degli incarichi a professionisti esterni (7 su 16 totali), seguiti da 5 incarichi destinati all'attività psicologica che, con oltre 35.000 Euro, rappresenta quasi il 50% della spesa totale 2015 per incarichi. Dal punto di vista meramente finanziario la spesa prevalente, nell'Ossola, si ha per incarichi di supporto amministrativo, finanziario e legale (25.050 Euro su 62.683 totali) e per i progetti alle famiglie (quasi 21.000 euro).

Tabella 48 – Quadro riepilogativo degli incarichi esterni di consulenza e collaborazione (importi in Euro, anno 2015)

Ambito di attività degli incarichi professionali	CISS Cusio		CISS Ossola		CSSV Verbanò	
	Importo	Nr. soggetti	Importo	Nr. soggetti	Importo	Nr. soggetti
Animazione e attività per disabili			14.195	4	14.597	7
Attività educativa					195	1
Attività per anziani					900	1
Attività psicologica					35.590	5
Mediazione e supporto ai migranti			2.519	9		
Progetti ed attività per le famiglie			20.918	1	20.157	1
Servizi finanziari e legali			25.050	3		
Servizi vari					1.660	1
TOTALE	0	0	62.683	17	73.099	16

Fonte: Dati degli Enti gestori, sezione "Amministrazione Trasparente"

1.3.6 Sistemi informativi

Dal punto di vista dei sistemi informativi, gli Enti gestori presentano una buona omogeneità che deriva dall'adozione di un pacchetto di software della società SISCOSM per la gestione della maggior parte delle attività di carattere amministrativo (Tabella 49). Questa omogeneità riguarda, in particolare: il Protocollo, la Contabilità, l'inventario e la gestione delle Delibere e delle determinazioni. Diverse, invece, sono le soluzioni adottate per quanto riguarda:

- la Cartella sociale, dove si registra l'assenza di un sistema informativo informatizzato presso il Cusio;
- per l'albo pretorio, dove il Cusio e il Verbanò si affidano all'applicativo SISCOSM, a differenza del CISS Ossola;
- la rilevazione delle presenze, in cui CISS Cusio e CSSV Verbanò, adottano il medesimo applicativo.

Tabella 49 – I sistemi informativi adottati dagli Enti gestori

Ambito gestionale	Sistemi informativi		
	CISS Cusio	CISS Ossola	CSSV Verbano
Cartella sociale		ICARO	ASTER
Protocollo	SISCOM "EGISTO"	SISCOM "EGISTO"	SISCOM "EGISTO"
Contabilità	SISCOM "GIOVE"	SISCOM "GIOVE"	SISCOM "GIOVE"
Inventario	SISCOM "IO"	SISCOM "IO"	SISCOM "IO"
Delibere e determine	SISCOM "VENERE"	SISCOM "VENERE"	SISCOM "VENERE"
Albo pretorio	SISCOM "SATURN"	E-PUBLIC	SISCOM "SATURN"
Rilevazione presenze	CRONOS - KEROS	Zsystem - RILEV	CRONOS - KEROS

Fonte: Dati degli Enti gestori

1.4 Profilo economico-finanziario

1.4.1 Aspetti generali

L'analisi dei profili economico-finanziari dei tre Enti gestori rappresenta un elemento di rilevanza fondamentale per lo studio di fattibilità in quanto capace di mettere in luce gli aspetti critici dei singoli Consorzi relativi al bilancio ed alla gestione finanziaria. Questo rileva, in particolar modo, in un contesto pubblico che vede la costante riduzione delle risorse a disposizione degli Enti Locali e, di conseguenza, degli Enti gestori che dipendono in larga misura da risorse derivate. Le analisi seguenti hanno ad oggetto i bilanci consuntivi 2015 degli Enti gestori, che sono stati analizzati nelle loro componenti essenziali, tra cui la composizione delle entrate e delle spese, la loro natura e la destinazione, gli equilibri di bilancio, la gestione di competenza e dei residui e il risultato di amministrazione e la sua composizione.

Sintesi della gestione finanziaria

Dall'analisi dei dati contabili tratti dai **conti consuntivi 2015** è possibile, in primo luogo, rappresentare i risultati generali della gestione finanziaria. A tal fine, i dati presentati fanno riferimento agli **schemi del rendiconto 2015 redatti ai sensi del D.Lgs. 118/11**. Sebbene tali schemi assumano, per il 2015, ancora valenza solamente conoscitiva, sono in grado di fotografare i risultati della gestione finanziaria in modo più coerente con quanto previsto dai nuovi principi contabili.

L'analisi dei **risultati della gestione finanziaria** dell'esercizio 2015 è rappresentata nella Tabella 50. **La situazione si presenta assai differenziata tra i tre enti gestori.**

Un primo elemento che emerge dai dati rappresentati è la differente **situazione della gestione di cassa**.

Il **CSSV Verbano** è l'unico dei tre enti gestori a presentare un **fondo cassa finale** positivo al 31/12/15, con un importo di poco inferiore a € 694.000. I dati evidenziano come il fondo di cassa sia incrementato, nel corso del 2015, pur partendo già da una situazione iniziale di cassa positiva (poco meno di € 325.000).

Il **CISS Cusio** e il **CISS Ossola**, invece, presentano un fondo di cassa pari a 0, sia iniziale che finale. Tale dato evidenzia la forte criticità della gestione di cassa, causata essenzialmente dai notevoli ritardi nella riscossione dei trasferimenti regionali e nelle altre fonti di entrata.

Anche il CSSV Verbano (così come sostanzialmente tutti gli enti gestori piemontesi) è soggetto ai ritardi nella riscossione dei trasferimenti regionali. Tuttavia tale carenza di liquidità non si ripercuote al punto da azzerare il fondo di cassa, e consente all'ente una gestione di liquidità fisiologica, con un modesto ricorso alle anticipazioni di tesoreria nel corso dell'esercizio.

Viceversa gli altri due enti gestori sono nella necessità di ricorrere sistematicamente ed in modo intensivo all'anticipazione di tesoreria, per far fronte temporaneamente ai notevoli ritardi nei flussi di entrata. Ciononostante il ricorso all'anticipazione non consente di eliminare le difficoltà nei pagamenti, le cui tempistiche subiscono necessariamente dei ritardi.

Tali aspetti vengono analizzati ulteriormente nei paragrafi successivi.

Tabella 50.- Quadro riassuntivo della gestione finanziaria dei tre enti gestori

Voce	CISS Cusio	CISS Ossola	CSSV Verbano
Fondo cassa 1/1	€ -	€ -	€ 324.487,84
Riscossioni c/residui	€ 1.599.091,04	€ 3.833.007,33	€ 2.655.956,54
Riscossioni c/competenza	€ 5.032.232,32	€ 8.103.609,00	€ 4.210.941,71
Tot. Riscossioni	€ 6.631.323,36	€ 11.936.616,33	€ 6.866.898,25
Pagamenti c/residui	€ 1.690.330,77	€ 3.549.009,70	€ 1.689.314,01
Pagamenti c/competenza	€ 4.940.992,59	€ 8.387.606,63	€ 4.808.432,93
Tot. Pagamenti	€ 6.631.323,36	€ 11.936.616,33	€ 6.497.746,94
Fondo cassa al 31/12	€ -	€ -	€ 693.639,15
Residui attivi c/residui	€ 430.638,15	€ 1.440.869,60	€ 715.612,32
Residui attivi c/competenza	€ 1.419.907,59	€ 3.848.950,80	€ 2.740.229,12
Tot. Residui attivi	€ 1.850.545,74	€ 5.289.820,40	€ 3.455.841,44
Residui passivi c/residui	€ 31.648,56	€ 1.218.282,99	€ 180.390,60
Residui passivi c/competenza	€ 1.441.302,28	€ 3.767.607,40	€ 1.775.862,37
Tot. Residui passivi	€ 1.472.950,84	€ 4.985.890,39	€ 1.956.252,97
Differenza	€ 377.594,90	€ 303.930,01	€ 1.499.588,47
FPV per spese correnti	€ 3.600,00	€ 118.553,59	€ 343.195,36
FPV per spese c/capitale	€ -	€ -	€ 54.768,80
Tot. FPV	€ 3.600,00	€ 118.553,59	€ 397.964,16
Risultato di amministrazione al 31/12	€ 373.994,90	€ 185.376,42	€ 1.795.263,46

L'altro fenomeno che emerge con evidenza è costituito dalle **dimensioni del risultato di amministrazione**. Anche in questo caso i risultati dell'esercizio 2015 presentano una situazione molto diversificata tra i tre enti gestori: il risultato di amministrazione assume valori compresi tra i 185mila Euro dell'Ossola (pari al 2,77% delle entrate correnti) e 1,795 milioni di Euro nel Verbano (30,28% delle entrate), passando dai 373mila Euro del Cusio, che incide sulle entrate correnti per il 10,73%.

All'analisi del risultato di amministrazione viene dedicato il Par. 1.4.7.

La Tabella 51 mostra il **quadro generale riassuntivo**, elaborato secondo gli schemi del **D.Lgs. 118/11**.

Al fine di interpretare correttamente i dati rappresentati, occorre evidenziare che il quadro generale riassuntivo, per permettere la rilevazione del risultato della gestione di competenza, al Tit. I e II della spesa considera sia gli impegni di competenza dell'esercizio, sia gli stanziamenti a fondo pluriennale vincolato di spesa (ossia gli impegni già assunti giuridicamente, ma la cui esigibilità è rinviata ad esercizi successivi).

Nella Tabella 51 emerge, da un lato, come tutti e tre gli Enti gestori si finanzino in misura nettamente prevalente con trasferimenti correnti. I dati consentono anche un apprezzamento della dimensione complessiva dei bilanci dei tre enti:

- il CISS Ossola ha il bilancio di maggiori dimensioni, poiché presenta accertamenti su entrate finali per € **6.692.336,33**. Le spese finali ammontano a € **7.013.544,15**, di cui € 6.894.990,56 sono impegni di competenza e € 118.553,59 sono fondo pluriennale vincolato. Tali spese sono state coperte, oltre che con le entrate di competenza, con il fondo pluriennale vincolato in entrata e con parte dell'avanzo di amministrazione. Il quadro riassuntivo mostra un **avanzo della gestione di competenza** pari a € **112.966,73**;
- il CSSV Verbano presenta un bilancio di dimensioni leggermente inferiori, con accertamenti su entrate finali per € **6.059.266,29**, che comprendono anche € 130.000,00 di entrate in c/capitale. Le spese finali ammontano a € **6.090.354,92**, e comprendono:
 - a. € 5.367.864,38 di impegni per spese correnti;
 - b. € 343.195,36 di fondo pluriennale di parte corrente;
 - c. € 324.526,38 di impegni per spese in c/capitale;
 - d. € 54.768,80 di fondo pluriennale vincolato per spese in c/capitale;
 Il quadro riassuntivo mostra un **avanzo della gestione di competenza** pari a € **1.731.939,88** derivante in massima parte dall'avanzo di amministrazione riportato dagli esercizi precedenti;
- il CISS Cusio presenta entrate finali accertate per un importo di € **3.484.916,73** e spese finali e per € **3.418.671,69**, di cui € 3.347.365,88 sono impegni per spese correnti. Il quadro riassuntivo mostra un **avanzo della gestione di competenza** pari a € **208.762,10**.

Confrontando il dato delle entrate finali accertate in rapporto alla popolazione residente, emerge come l'Ossola faccia registrare un livello di accertamenti di 104,62 Euro per abitante, contro i 94,35 Euro del Verbano e gli 82,19 Euro del CISS Cusio.

In tutti i Consorzi, inoltre, risulta ridotto l'apporto delle entrate di cui al Titolo III (Entrate extratributarie), dove trovano collocazione le entrate che derivano dalle compartecipazioni degli utenti alla spesa dei servizi.

In linea con le entrate, le spese vedono la netta prevalenza delle spese correnti, che rappresentano a livello complessivo il 97% delle spese finali dei tre Consorzi.

A livello di singolo Ente gestore tali dati trovano conferma per quanto concerne il peso delle spese correnti sulle spese finali.

In termini relativi il CISS Ossola registra una spesa corrente media di 109,57 Euro per abitante, contro gli 88,93 Euro del CSSV Verbano e i 79,03 del Cusio. Ridotta, ove non nulla, è l'incidenza delle spese in conto capitale che spaziano da un minimo di 5mila Euro nel CISS Ossola a un massimo di 379mila Euro nel CSSV Verbano.

Tabella 51 – Quadro generale riassuntivo. Risultato di competenza ex D.Lgs. 118/11

Titoli	Quadro generale riassuntivo 2015		
	CISS Cusio	CISS Ossola	CSSV Verbano
Utilizzo avanzo di amministrazione	€ 3.589,11	€ 313.279,54	€ 1.426.878,96
FPV corrente	€ 71.218,18	€ 119.971,52	€ 200.047,24
FPV c/capitale	€ 67.709,77	€ 923,49	€ 136.102,31
Tit. 2. Trasferimenti correnti	€ 3.254.224,58	€ 6.364.413,12	€ 5.406.083,54
Tit. 3 Entrate extratributarie	€ 230.692,15	€ 327.923,21	€ 523.182,75
Tit. 4 Entrate in c/capitale		€ -	€ 130.000,00
Tot. Entrate finali	€ 3.484.916,73	€ 6.692.336,33	€ 6.059.266,29
Tit. 7 Anticipazioni tesoreria	€ 2.674.274,31	€ 4.652.077,67	€ 154.776,83
Tit. 9 Servizi c/terzi	€ 292.948,87	€ 608.145,80	€ 737.127,71
Tot. Entrate	€ 6.594.656,97	€ 12.386.734,35	€ 8.714.199,34
Tit. 1 Spese correnti	€ 3.347.365,88	€ 6.889.925,42	€ 5.367.864,38
FPV Parte corrente	€ 3.600,00	€ 118.553,59	€ 343.195,36
Tit. 2 Spese in c/capitale	€ 67.705,81	€ 5.065,14	€ 324.526,38
FPV Parte capitale	€ -	€ -	€ 54.768,80
Tot. Spese finali	€ 3.418.671,69	€ 7.013.544,15	€ 6.090.354,92
Tit. 3 Spese rimborso di prestiti	€ 2.674.274,31	€ 4.652.077,67	€ 154.776,83
Tit. 4 Servizi c/terzi	€ 292.948,87	€ 608.145,80	€ 737.127,71
Tot. Spese	€ 6.385.894,87	€ 12.273.767,62	€ 6.982.259,46
Avanzo/disavanzo di competenza	€ 208.762,10	€ 112.966,73	€ 1.731.939,88

Fonte: Conto consuntivo 2015 degli Enti gestori

I dati della Tabella 51 evidenziano anche l'entità del ricorso all'anticipazione di tesoreria da parte dei tre consorzi (dato riportato nelle "entrate da accensione di prestiti" e nelle "spese per rimborso di prestiti"). Su tale dato si tornerà anche in seguito, ma vale la pena evidenziare fin da ora come il ricorso all'anticipazione di tesoreria sia un aspetto problematico nella gestione finanziaria del CISS Cusio (€ 2.674.274,31) e, ancora di più, del CISS Ossola (€ 4.652.077,67). Per il CSSV Verbano, invece, il ricorso all'anticipazione di tesoreria non risulta particolarmente problematico (€ 154.776,83).

Il quadro generale riassuntivo riportato nella Tabella 51 è stato elaborato per la prima volta con riferimento all'esercizio 2015 e, come tutti gli schemi del rendiconto 2015 elaborati ai sensi del D.Lgs. 118/11, ha valenza conoscitiva e affianca gli schemi ufficiali, che rimangono quelli del D.p.r. 194/96. Il prospetto presenta criticità nella lettura di alcuni dati, e in particolare di quello relativo all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione. Tale dato assume particolare rilievo nella valutazione complessiva dei risultati del CSSV Verbano e del CISS Ossola, mentre risulta poco

significativo per la valutazione dei risultati del CISS Cusio. **Occorre verificare se, tale avanzo risulti effettivamente applicato, soprattutto nel CSSV Verbano. In ogni caso, depurando il saldo finale della quota di avanzo “utilizzata”, l’ente conseguirebbe comunque un avanzo di gestione pari a € 305.060,92. Viceversa, la mancata considerazione dell’avanzo applicato produrrebbe, per il CISS Ossola, un disavanzo di gestione pari a € 200.312,81.**

Viste le incertezze rilevate nella lettura di tali dati, si ritiene opportuno riportare, nella Tabella 52, anche i dati del quadro riassuntivo della gestione di competenza secondo gli schemi del D.p.r. 194/96, che rappresentano (come già chiarito) gli schemi ufficiali del consuntivo 2015.

Tali dati, tuttavia, non tengono conto degli effetti del fondo pluriennale vincolato sulla gestione di competenza:

- alcune spese di competenza (tradottesi in pagamenti o residui) sono state finanziate con il fondo pluriennale vincolato all’1/1 (e quindi con risorse accertate ed eventualmente incassate in esercizi precedenti, che hanno coperto i relativi impegni);
- alcune entrate di competenza (tradottesi in riscossioni o residui) possono aver dato copertura a spese impegnate nel 2015, ma imputate alla competenza di esercizi successivi (creando parte del fondo pluriennale vincolato di spesa al 31/12/15).

Tabella 52.- Quadro riassuntivo della gestione di competenza – Risultato di gestione ex D.p.r. 194/96

	Quadro generale riassuntivo 2015		
	CISS Cusio	CISS Ossola*	CSSV Verbano
Riscossioni	€ 5.032.232,32	€ 8.103.609,00	€ 4.210.941,71
Pagamenti	€ 4.940.992,59	€ 8.387.606,63	€ 4.808.432,93
Differenza	€ 91.239,73	-€ 283.997,63	-€ 597.491,22
Residui attivi	€ 1.419.907,59	€ 3.848.950,80	€ 2.740.229,12
Residui passivi	€ 1.441.302,28	€ 3.767.607,40	€ 1.775.862,37
Differenza	-€ 21.394,69	€ 81.343,40	€ 964.366,75
Avanzo/disavanzo di competenza	€ 69.845,04	-€ 202.654,23	€ 366.875,53
Avanzo di amministrazione applicato alla gestione di competenza		€ 306.160,30	
Avanzo/disavanzo di competenza	€ 69.845,04	€ 103.506,07	€ 366.875,53

Fonte: Conto consuntivo 2015 degli Enti gestori

I dati, tuttavia, forniscono una situazione che presenta il CISS Cusio con un leggero avanzo della gestione di competenza. L’avanzo di gestione del CSSV Verbano è comunque significativamente elevato, ma è interessante evidenziare come il saldo negativo della gestione di cassa sia ampiamente controbilanciato dal saldo positivo della gestione in conto residui. È possibile desumere che l’esistenza di un fondo di cassa iniziale di rilevante importo ha consentito di attutire le tensioni di cassa nel corso dell’esercizi. **Nel confronto del saldo della gestione di cassa con gli altri due enti gestori, inoltre, occorre evidenziare che per il CISS Cusio e il CISS Ossola il saldo è positivamente influenzato dal massiccio ricorso**

all'anticipazione di tesoreria nel corso dell'esercizio, che incide positivamente sul dato delle riscossioni. Il dato dei pagamenti, invece, riporta solo gli importi dell'anticipazione rimborsati nel corso dell'esercizio. Se si chiude al 31/12 con un'anticipazione di cassa aperta, tale importo risulterà tra i residui passivi (e non tra i pagamenti). L'anticipazione di tesoreria aperta al 31/12, quindi può incidere positivamente sul saldo della gestione di cassa. Viceversa, il CSSV Verbano ha fatto un ricorso limitato all'anticipazione di tesoreria, e il ritardo nella riscossione delle entrate di competenza è stato sostanzialmente bilanciato con le risorse del fondo di cassa e con le riscossioni dei residui attivi riportati dagli anni precedenti. Ciò spiega il saldo negativo tra riscossioni e pagamenti riferiti alla gestione di competenza.

Anche il prospetto della Tabella 52 evidenzia come il CISS Ossola abbia potuto raggiungere un saldo finale della gestione di competenza positivo grazie all'applicazione dell'avanzo di amministrazione.

La Tabella 53 rappresenta gli **impegni di competenza del 2015 riclassificati per missioni e programmi**. In questo modo è possibile avere una comparazione di massima sulle aree di intervento su cui si concentra la spesa di ciascun ente.

Anche in questo caso, ha senso esaminare i dati di spesa depurandoli dei rimborsi sull'anticipazione di tesoreria e dei servizi c/terzi.

Per tale motivo i dati percentuali della spesa delle missioni e dei programmi vengono calcolati rapportandoli al totale delle spese della Missione 1 e della Missione 12. **In sostanza vengono considerate, anche in questo caso, le sole spese finali degli enti gestori.**

Inoltre occorre tener conto che, pur adottando criteri di classificazione della spesa omogenei, alcune scelte adottate dagli enti in merito alle modalità di organizzazione dei servizi possono aver determinato una diversa classificazione nella spesa nelle missioni e nei programmi di bilancio.

È bene, infine, evidenziare che i totali delle spese divergono da quelli rappresentati in Tabella 51, **perché in questo caso vengono considerati esclusivamente gli impegni assunti sulla competenza dell'esercizio 2015**: non sono, quindi, ricompresi gli stanziamenti relativi al fondo pluriennale vincolato di spesa.

Tabella 53 - Impegni c/competenza 2015 per missioni e programmi

Voce	CISS Cusio		CISS Ossola		CSSV Verbanò	
	Importo	%	Importo	%	Importo	%
Missione 1 - Servizi istituzionali, generali e di gestione	€ 300.452,85	8,82%	€ 921.866,60	13,37%	€ 540.991,96	9,50%
Programma 1 - Interventi per l'infanzia, i minori e asili nido	€ 882.506,13	25,90%	€ 822.032,54	11,92%	€ 912.636,89	16,03%
Programma 2 - Interventi per la disabilità	€ 620.624,29	18,21%	€ 2.625.083,04	38,07%	€ 1.458.835,33	25,63%
Programma 3 - Interventi per gli anziani	€ 1.121.450,77	32,91%	€ 697.052,59	10,11%	€ 1.167.833,78	20,52%
Programma 4 - Interventi per soggetti a rischio di esclusione sociale	€ 238.741,26	7,01%	€ 1.661.345,59	24,09%	€ 884.934,96	15,55%
Programma 5 - Interventi per le famiglie	€ 11.875,97	0,35%	€ 109.326,20	1,59%		0,00%
Programma 6 - Interventi per il diritto alla casa	€ 29.812,19	0,87%	€ 32.314,00	0,47%		0,00%
Programma 7 - Programmazione e governo delle reti dei servizi sociosanitari e sociali	€ 202.312,86	5,94%	€ 25.970,00	0,38%	€ 727.157,84	12,77%
Missione 12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	€ 3.107.323,47	91,18%	€ 5.973.123,96	86,63%	€ 5.151.398,80	90,50%
Missione 60 - Rimborso anticipazioni istituto tesoriere	€ 2.681.569,68		€ 4.652.077,67		€ 154.776,83	
Missione 99 - Servizi per conto terzi	€ 292.948,87		€ 608.145,80		€ 737.127,71	
Tot. Impegni di competenza	€ 6.382.294,87		€ 12.155.214,03		€ 6.584.295,30	

Fonte: Consuntivo 2015 degli enti gestori

Il confronto tra i tre enti mostra alcune differenze significative. L'incidenza delle spese generali, codificate nella Missione 1 varia dall'8,82% del CISS Cusio al 13,37% del CISS Ossola, rispetto al totale delle spese finali. Il CSSV Verbanò attesta, invece la propria spesa al 9,50%.

Nell'analisi della distribuzione degli impegni sui programmi di spesa della Missione 12 emergono alcune peculiarità specifiche di ciascun ente gestore:

- il CISS Cusio concentra la propria spesa sul Programma "Interventi per gli Anziani" (33%) e sul Programma "Interventi per l'infanzia, minori ed asili nido" (26%). La spesa del CISS Cusio, in quest'ultimo caso, si attesta su livelli simili a quelli degli altri due enti gestori, nonostante un bilancio complessivo di dimensioni significativamente inferiori;
- nel CISS Ossola assumono forte rilievo le spese nell'area della disabilità (Programma 2, che rappresenta il 38,07% della spesa finale) e nell'area della povertà (Programma 4, pari al 24% della spesa finale). In quest'ultima area assume particolare rilevanza la spesa sostenuta per la gestione del servizio di accoglienza dei migranti;
- nel CSSV Verbanò, le aree di intervento su cui si concentra la quota prevalente della spesa sono della disabilità e degli anziani (rispettivamente a poco meno del 26% e del 21% della spesa finale).

Occorre poi prestare particolare attenzione al contenuto della spesa collocata nel **Programma 7** del bilancio degli enti gestori. Tale Programma, in coerenza con quanto previsto dai principi contabili accoglie anche la spesa che non è possibile collocare in modo specifico ed oggettivo negli altri programmi di spesa della Missione 12. Le differenze che contraddistinguono la spesa dei tre enti gestori in questo programma di spesa sono sostanzialmente riconducibili a due ragioni:

- nel CISS Cusio e nel CSSV Verbanò il servizio sociale professionale è organizzato su base territoriale. Ogni assistente sociale è assegnata ad

un'area territoriale specifica e segue in modo trasversale tutte le fasce di utenza. Conseguentemente non è possibile suddividere la spesa del servizio sociale professionale nei singoli programmi di spesa specialistici ("Minori", "Disabili", ecc.). Per tale motivo la spesa del servizio sociale professionale si trova collocata nel programma 7. Il CISS Ossola, invece, ha organizzato il servizio sociale per fasce di utenza. Ogni assistente sociale è assegnata ad un'area di utenza specifica (Minori, anziani, ecc.), ma segue i casi su tutto il territorio del Consorzio. In questo caso, quindi, è possibile classificare la spesa del servizio sociale sui singoli programmi specifici;

- nel CISS Cusio e, soprattutto nel CSSV Verbano, il programma 7 contiene anche le spese di investimento sostenute nel corso del 2015, che non potevano essere attribuite ad uno dei programmi associati alle fasce di utenza. In particolare, nel CISS Cusio la spesa di investimento ammonta a poco meno di 68.000 euro, destinati all'acquisto di automezzi. Nel CSSV Verbano, invece, la spesa di investimento impegnata nel 2015 ammonta a circa 380.000 euro, destinati perlopiù alla nuova sede del Servizio di educativa DOREMIFA;
- nel CISS Ossola, al contrario, la spesa del programma 7 assume un rilievo decisamente inferiore, poiché il servizio sociale professionale è ripartito sugli altri programmi di spesa e l'importo delle spese trasversali non ripartibili risulta poco significativo.

Equilibri finanziari generali

La *Tabella 54* presenta una serie di indicatori utili a comparare i risultati della gestione finanziaria dei tre enti gestori, ponendo evidenza agli equilibri finanziari complessivi.

Tabella 54 – Indicatori finanziari generali

Indicatore	CISS Cusio	CISS Ossola	CSSV Verbano
Risultato di amministrazione al 31/12	€ 373.994,90	€ 185.376,42	€ 1.795.263,46
Incidenza del risultato di amministrazione sulle entrate correnti	10,73%	2,77%	30,28%
Incidenza della quota vincolata del risultato di amministrazione sulle entrate correnti	8,15%	2,44%	15,00%
Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e rimborso debito + interessi) su entrate correnti	28,91%	37,07%	35,71%
Autonomia finanziaria	6,62%	4,90%	8,82%
Incidenza residui attivi	28,68%	44,26%	49,72%
Incidenza dei residui attivi finali	52,81%	78,87%	56,19%
Incidenza residui passivi	23,08%	41,02%	29,71%
Incidenza dei residui passivi finali	32,42%	59,34%	32,87%

Fonte: Conti consuntivi 2015 Enti gestori

Sono già state evidenziate in precedenza le differenze significative nella dimensione del risultato di amministrazione dei tre enti.

È ora opportuno segnalare il **peso della quota vincolata** dell'avanzo di amministrazione che risulta essere molto contenuto con riferimento all'avanzo del CISS Ossola (2,44%), più rilevante nell'avanzo del CISS Cusio (8,15%) e in quello del CSSV Verbano (15%).

La quota vincolata dell'avanzo di amministrazione è costituita perlopiù da trasferimenti vincolati dalla Regione con vincolo di specifica destinazione (per esempio i trasferimenti per gli assegni di cura), accertati a fine 2015 sulla competenza di tale esercizio, a fronte dei quali non è stato possibile assumere i correlati impegni di spesa.

Tali somme, nell'ordinamento contabile precedente all'entrata in vigore del D.Lgs. 118/11, venivano considerate automaticamente impegnate in corrispondenza dell'accertamento dell'entrata vincolata, e a fine esercizio confluivano tra i residui passivi. Ora, invece, il principio di competenza finanziaria potenziata impone di far confluire tali risorse nell'avanzo vincolato

Anche all'analisi del risultato di amministrazione viene dedicato uno specifico approfondimento nei paragrafi successivi.

Un altro indicatore generali significativo è l'**indice di rigidità della spesa**, che rapporta il totale delle spese fisse e incompressibili nel breve periodo (in cui sono incluse la spesa per il personale e per l'IRAP collegata, le spese per interessi passivi e le quote di capitale di rimborso dei prestiti ...) e le entrate correnti.

La situazione dei tre enti gestori, in questo caso, non presenta eccessive differenziazioni: il CISS Cusio presenta una spesa relativamente meno rigida, sfiorando il 29% delle entrate correnti. CISS Ossola e CSSV Verbano presentano valori più elevati, superiori al 35% delle entrate. **Va rilevato che nessuno dei tre enti gestori presenta spese per rimborsi di prestiti.** La rigidità, quindi, è data quasi totalmente dalle spese per il personale.

Anche con riferimento **all'indice di autonomia finanziaria**, la situazione dei tre enti si presenta abbastanza omogenea ed è caratterizzata da una limitata consistenza di entrate proprie (compartecipazioni dell'utenza al costo dei servizi, rimborsi da altri enti, ecc.).

Emerge anche in questo caso, quindi, l'elevata dipendenza dei consorzi dai trasferimenti di altri enti.

Ciò si riflette sulle criticità, già in parte evidenziate, della gestione di cassa, nel momento in cui tali trasferimenti vengono riscossi con notevole ritardo.

Ulteriori indicazioni, in merito, emergono dall'analisi dell'**incidenza dei residui**, attivi e passivi, rispettivamente sulle entrate e sulle spese.

La Tabella 54 mostra due tipologie di indicatori:

- a) la prima considera l'importo totale dei residui e lo rapporta all'importo totale degli accertamenti di competenza (per i residui attivi) e degli impegni di competenza (per i residui passivi);
- b) la seconda tipologia di indicatori considera solamente le entrate e le spese finali (e i relativi residui).

La seconda tipologia di indicatori offre informazioni più significative, poiché non comprende i dati inerenti al ricorso all'anticipazione di tesoreria, che per il CISS Cusio e il CISS Ossola condizionano significativamente la lettura del dato.

L'incidenza dei residui attivi finali sulle entrate finali mostra una situazione critica per il CISS Cusio e il CSSV Verbano: entrambi gli enti gestori si attestano a valori superiori al 50% (rispettivamente il 52,81% e il 56,19%). Per il CISS Ossola, la situazione è ancora più problematica, in quanto l'importo dei residui attivi al 31/12 arriva a sfiorare l'80% (78,87%) delle entrate correnti. È evidente la difficoltà degli enti gestori di ottenere una riscossione tempestiva dei trasferimenti di propria competenza.

Tale difficoltà si riversa sulla capacità di smaltimento dei **residui passivi finali**. L'incidenza dei residui passivi finali sui relativi impegni di spesa si attesta su valori di poco superiori al 32% nel CISS Cusio (32,42%) e nel CSSV Verbano (32,87%), mentre nel CISS Ossola arriva a sfiorare il 60% (59,34%).

Tali differenze possono essere giustificate, almeno in parte, con la capacità del CSSV Verbano di far fronte al pagamento delle proprie spese facendo leva su un margine di liquidità a propria disposizione (come evidenzia la situazione del fondo cassa). Il CISS Cusio pur non disponendo di un proprio margine di liquidità, riesce a sopperire almeno in parte con il ricorso all'anticipazione di tesoreria. Nel CISS Ossola, invece, nemmeno il ricorso all'anticipazione di tesoreria riesce a tamponare il problema, e l'incidenza dei residui passivi presenta valori molto elevati, sintomo della difficoltà di far fronte tempestivamente alle proprie obbligazioni.

Ulteriori elementi informativi scaturiscono dall'analisi presentata nei paragrafi successivi.

1.4.2 Entrate

L'analisi della **composizione delle entrate** mostra alcune significative differenze tra gli Enti gestori.

Oltre alla differente entità del ricorso all'anticipazione di tesoreria già più volte evidenziata, è utile soffermare l'attenzione sui **trasferimenti correnti**:

- nel 2015, il CISS Ossola e il CSSV Verbano presentano trasferimenti significativi dallo Stato, per l'accoglienza dei migranti. Tale funzione, mantenuta all'interno del CISS Ossola, nel 2016 è stata trasferita dal CSSV Verbano al terzo settore. Pertanto tale fonte di entrata non sarà più presente nel bilancio di tale ente;
- altro elemento di differenziazione significativa, è costituito dai trasferimenti dall'ASL che finanziano i servizi a rilievo sociosanitario, che assumono un rilievo assai significativo nel CISS Ossola;
- i trasferimenti dai Comuni consorziati presentano un'incidenza relativa più elevata, sul totale dei trasferimenti correnti nel CISS Cusio (46%) rispetto al CISS Ossola (36%) e al CSSV Verbano (39%), ma su tale aspetto pesa essenzialmente la minore rilevanza dei trasferimenti dallo Stato e dall'ASL.

Tabella 55 – Composizione delle entrate

Entrate	CISS Cusio	%	CISS Ossola	%	CSSV Verbano	%
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	€ 16.200,00	0%	€ 760.663,01	12%	€ 715.000,00	13%
Contributi e trasferimenti correnti dalla regione	€ 1.267.534,50	39%	€ 2.201.008,97	35%	€ 1.884.317,33	35%
Contributi e trasferimenti correnti dai comuni	€ 1.506.544,70	46%	€ 2.243.770,98	36%	€ 2.133.924,07	39%
Contributi e trasferimenti correnti da ASL	€ 348.374,25	11%	€ 1.056.311,03	17%	€ 603.265,64	11%
Contributi e trasferimenti correnti da altri enti	€ 133.058,63	4%	€ 9.131,32	0%	€ 69.576,50	1%
Tot. Entrate da trasferimenti correnti	€ 3.271.712,08	51%	€ 6.270.885,31	52%	€ 5.406.083,54	78%
Proventi dei servizi pubblici	€ 113.348,82	53%	€ 304.408,04	72%	€ 55.000,00	11%
Interessi su anticipazioni e crediti	€ -	0%	€ 82,25	0%	€ -	0%
Proventi diversi	€ 99.855,83	47%	€ 116.960,73	28%	€ 468.182,75	89%
Tot. Entrate Extratributarie	€ 213.204,65	3%	€ 421.451,02	4%	€ 523.182,75	8%
Trasferimenti di capitale da altri soggetti	€ -	-	€ -	-	€ 130.000,00	100%
Tot. Entrate in conto Capitale	€ -	0%	€ -	0%	€ 130.000,00	2%
Anticipazioni di tesoreria	€ 2.674.274,31	41%	€ 4.652.077,67	39%	€ 154.776,83	2%
Servizi c/terzi	€ 292.948,87	5%	€ 608.145,80	5%	€ 737.127,71	11%
TOT. ENTRATE	€ 6.452.139,91	100%	€ 11.952.559,80	100%	€ 6.951.170,83	100%

Fonte: Elaborazione da conti consuntivi 2015 Enti gestori

La Tabella 56 presenta alcuni indicatori finalizzati a comparare il flusso di gestione delle entrate dei tre enti gestori. La tabella focalizza l'analisi sulle sole entrate correnti, essendo questa la fonte prevalente delle entrate finali. Un'analisi riferita al totale delle entrate incorporerebbe anche i flussi derivanti dalle anticipazioni di tesoreria, conducendo a risultati meno significativi.

Tabella 56 – Indicatori di gestione delle entrate

	CISS Cusio	CISS Ossola	CSSV Verbano
Capacità di programmazione delle entrate correnti	109,71%	99,20%	109,26%
Capacità di riscossione delle entrate correnti	59,47%	42,59%	58,07%
Capacità di riscossione dei trasferimenti regionali	18,28%	9,62%	19,69%
Capacità di riscossione dei trasferimenti comunali	90,37%	69,87%	81,95%
Rotazione dei crediti c/competenza da entrate correnti (gg.)	148	210	153
Rotazione dei crediti c/competenza da trasf. correnti regionali (gg)	298	330	293
Rotazione crediti c/competenza da trasf. corr. Comunali (gg)	35	110	66

Fonte: Elaborazioni da conti consuntivi 2015 degli enti gestori

La **capacità di programmazione delle entrate correnti**, data dal rapporto tra gli accertamenti e gli stanziamenti iniziali, si ferma al 99,20% nel CISS Ossola, mentre nel Cusio e nel Verbano raggiunge valori superiori al 100%, rispettivamente 109,71% e 109,26%. Ciò denota un buon grado di attendibilità nelle previsioni iniziali contenute nei bilanci di previsione dei tre Consorzi, nonostante il quadro di incertezza notevole che caratterizza il flusso dei trasferimenti regionali. Tale aspetto, probabilmente, spiega almeno in parte un atteggiamento più prudentiale

del CISS Cusio e del CSSV Verbano, che si è tradotto a fine esercizio in un volume di accertamenti significativamente superiore rispetto alle previsioni iniziali.

Se la capacità di programmazione misura la quota di stanziamenti che si concretizza in accertamenti di competenza nel corso dell'esercizio, la **capacità di riscossione delle entrate correnti** misura la quota di accertamenti di competenza che si concretizza in riscossioni entro il medesimo esercizio in cui l'accertamento viene effettuato.

Questo indicatore mostra, ancora una volta, valori critici per tutti e tre gli enti gestori, con un'accentuazione della problematica nel CISS Ossola. Per tale ente, infatti, le riscossioni di entrate di competenza del 2015 rappresentano il 42,59% degli accertamenti. Nel CSSV Verbano (58,07%) e il CISS Cusio (59,47%) fanno registrare valori significativamente superiori, ma comunque critici.

Per analizzare con maggiore attenzione la performance negativa della capacità di riscossione delle entrate correnti, è opportuno rappresentare separatamente i dati relativi alle due principali fonti di entrata dei consorzi: i trasferimenti regionali e i trasferimenti comunali.

La **capacità di riscossione delle entrate regionali**, data dal rapporto tra riscossioni dei trasferimenti di competenza dell'esercizio e i relativi accertamenti, mostra tutta la drammaticità che caratterizza la dinamica delle entrate regionali negli ultimi anni. I dati del 2015 mostrano come la capacità di riscossione di tali entrate scenda sotto il 20% per il CISS Cusio (18,28%) e per il CSSV Verbano (19,69%), mentre per il CISS Ossola si scende addirittura sotto il 10% (9,62%). Ciò significa che su 100 euro di trasferimenti regionali per finanziare le attività istituzionali, al 31/12/2015 il CISS Ossola ne aveva incassati meno di 10.

Su tale performance negativa, a livello complessivo, pesano sia il ritardo della Regione nell'effettuare i rimborsi dei trasferimenti, sia il ritardo con il quale viene comunicato l'importo stesso dei trasferimenti di competenza dell'esercizio.

La **capacità di riscossione delle entrate da trasferimenti comunali** presenta valori decisamente migliori. Nel CISS Cusio tale valore supera il 90% (90,37%), mentre il CSSV Verbano si attesta all'81,95%. Anche in questo caso il CISS Ossola presenta una performance inferiore agli altri due enti gestori, con riscossioni che non raggiungono il 70% degli accertamenti del 2015 (69,87%).

Pertanto, emerge un quadro di debolezza complessivo nella capacità di riscossione dei flussi di entrata da parte dei tre enti gestori. La situazione risulta ancora più critica nel CISS Ossola che sconta, oltre ad una situazione drammatica nella riscossione dei trasferimenti regionali, una performance inferiore anche nella riscossione dei trasferimenti di competenza dei comuni.

Le informazioni fornite dagli indici di riscossione delle entrate sono integrate, con un'altra prospettiva di lettura, dagli **indici di rotazione**. Tali indici non forniscono informazioni sui tempi di riscossione effettiva delle entrate. Costituiscono, invece, una stima dei tempi necessari per arrivare alla riscossione integrale delle entrate accertate, nell'ipotesi di mantenere invariato il tasso di riscossione registrato alla fine dell'esercizio. In altri termini, traducono in termini di giorni annui la percentuale rilevata sulla capacità di riscossione.

Anche gli indici di rotazione sono rappresentati con riferimento al totale delle entrate correnti, ai trasferimenti regionali e ai trasferimenti comunali.

Per fare un esempio, per il CISS Ossola, avere una capacità di riscossione dei trasferimenti regionali del 9,62% significa che, se si manterrà tale percentuale nel tempo, completerà la riscossione di tali entrate in 330 giorni. Per il CISS Cusio, una capacità di riscossione dei trasferimenti comunali del 90,37% significa che presumibilmente completerà la riscossione di tali entrate in 35 giorni.

1.4.3 Spese

La Tabella 57 confronta gli impegni di spesa di competenza del 2015 dei tre enti gestori.

Anche in questo caso, opportuno concentrare l'analisi sulle spese correnti, tenendo conto che il dato delle spese complessive è fortemente influenzato dai rimborsi per le anticipazioni di tesoreria, soprattutto nel CISS Cusio e nel CISS Ossola.

Tabella 57 – La spesa dei tre enti gestori

Spese	CISS Cusio	%	CISS Ossola	%	CSSV Verbano	%
Personale	€ 936.474,89	28%	€ 2.206.591,49	32%	€ 1.853.738,45	35%
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	€ 51.203,29	2%	€ 216.252,37	3%	€ 80.804,40	2%
Prestazioni di servizi	€ 1.626.946,66	49%	€ 2.742.977,15	40%	€ 2.532.554,71	47%
Utilizzo di beni di terzi	€ 73.567,47	2%	€ 243.786,59	4%	€ -	0%
Trasferimenti	€ 587.351,98	18%	€ 1.202.935,81	17%	€ 779.768,27	15%
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	€ 7.295,37	0%	€ 97.989,69	1%	€ 122,69	0%
Imposte e Tasse	€ 64.526,22	2%	€ 179.392,32	3%	€ 120.875,86	2%
Tot. Spese correnti	€ 3.347.365,88	52%	€ 6.889.925,42	57%	€ 5.367.864,38	82%
Utilizzo di beni di terzi per realizz. in economia	€ -	0%	€ -	0%	€ 268.991,19	83%
Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrez.	€ 67.705,81	100%	€ 5.065,14	100%	€ 55.535,19	17%
Tot. Spese in conto capitale	€ 67.705,81	1%	€ 5.065,14	0%	€ 324.526,38	5%
Rimborsi anticipazioni di tesoreria	€ 2.674.274,31	42%	€ 4.652.077,67	38%	€ 154.776,83	2%
Tot. Spese per partite di giro	€ 292.948,87	5%	€ 608.145,80	5%	€ 737.127,71	11%
TOT. SPESE	€ 6.382.294,87	100%	€ 12.155.214,03	100%	€ 6.584.295,30	100%

Fonte: Elaborazione da conti consuntivi 2015 Enti gestori

Le spese per il personale coprono circa il 30% della spesa corrente dei tre Enti gestori con percentuali che variano dal 28% del CISS Cusio sino al 35% del CSSV Verbano, passando per il 32% del CISS Ossola.

La struttura delle spese correnti non presenta differenze significative tra i tre enti gestori: le spese per prestazioni di servizi oscillano tra il 40% (CISS Ossola) e il 49% (CISS Cusio) ed evidenziano la presenza significativa di servizi esternalizzati, o comunque gestiti in forma mista. I trasferimenti rappresentano una quota che varia dal 15% (CSSV Verbano) al 18% (CISS Cusio) delle spese correnti nei tre enti gestori.

Nel complesso le **spese generali**, al netto dell'anticipazione di tesoreria, ammontano all'7,9% della spesa corrente nel CISS Cusio, al 13,3% nel CISS Ossola e al 10,0% nel CSSV Verbano.

Tabella 58 – Incidenza delle spese generali sulle spese correnti

	CISS Cusio	CISS Ossola	CSSV Verbanò
Incidenza delle spese generali sulle spese correnti	7,9%	13,3%	10,0%

Fonte: Elaborazioni da conti consuntivi 2015 Enti gestori

Al pari delle entrate anche per le spese è possibile analizzare la **capacità di programmazione** che misura quante spese previste si concretizzano poi in impegni contabili. Gli impegni del CISS Cusio sono superiori alle previsioni iniziali, con un rapporto che raggiunge il 105,92%. Gli impegni del CISS Ossola sono leggermente superiori agli stanziamenti iniziali, attestandosi al 100,34%. Il CSSV Verbanò, invece rimane leggermente al di sotto del 100%, attestandosi al 98,91%.

Ma considerazioni più rilevanti sono quelle fornite dall'indicatore della **capacità di realizzazione delle spese** che mette a rapporto gli impegni di competenza con gli stanziamenti di bilancio definitivi. Il CISS Cusio e il CISS Ossola presenta valori superiori al 90% (rispettivamente, il 91,02% e il 95,40%). CSSV Verbanò presenta, invece un valore appena superiore all'80% (80,67%). Poco meno del 20% delle spese definitivamente stanziati in via definitiva risultano non spese al 31/12/2015, ed hanno generato un'economia complessiva sulle spese correnti che ammonta a € 1.286.315,95. La maggior parte di queste economie è stata realizzata su prestazioni di servizi (€ 647.748,99) e sui trasferimenti (€ 281.720,21) nelle spese finali. Ciò può motivare anche l'elevato valore del risultato della gestione di competenza e dell'equilibrio di parte corrente riferito all'esercizio 2016.

L'indicatore di **capacità di pagamento delle spese correnti**, che mette a rapporto i pagamenti di competenza con i relativi impegni assunti, mostra le difficoltà riscontrate dagli enti gestori nel pagamento di tali spese, quale conseguenza dei ritardi nella riscossione delle risorse in entrata. Il CSSV Verbanò è l'ente che presenta il dato migliore, di poco superiore al 73%. Segue il CISS Cusio, con il 67,82%, mentre il CISS Ossola mostra ancora una volta difficoltà maggiori nella gestione di cassa, rispetto agli altri due enti: la capacità di pagamento, in questo caso, si ferma a poco meno del 60%.

Tabella 59 – Capacità di programmazione e di spesa corrente

	CISS Cusio	CISS Ossola	CSSV Verbanò
Capacità di programmazione delle spese correnti	105,92%	100,34%	98,91%
Capacità di realizzazione delle spese correnti	91,92%	95,40%	80,67%
Capacità di pagamento spesa corrente	67,82%	59,29%	73,27%

Fonte: Elaborazioni da conti consuntivi 2015 Enti gestori

1.4.4 Debiti commerciali

Le difficoltà nella capacità di pagamento si riflettono in modo particolare sui debiti commerciali che gli enti gestori hanno nei confronti delle cooperative e degli altri fornitori di servizi.

La Tabella 60 presenta i dati sulla consistenza complessiva dei debiti commerciali dei tre enti gestori al 31/12/15.

Per l'individuazione dei debiti commerciali sono stati presi in considerazione, convenzionalmente, i residui passivi relativi a spese per acquisti di beni e servizi classificate nel titolo I (spese correnti). In base ai nuovi principi contabili, infatti, i residui passivi (soprattutto quelli relativi ad acquisti di beni e servizi) sono riferiti a spese già formalmente liquidate o liquidabili al 31/12, ma non ancora pagate: possono quindi essere considerati debiti già formalmente maturati o in corso di maturazione.

Al 31/12/15 il CISS Cusio presenta uno stock di residui passivi collegato a debiti commerciali pari a € 982.154,13. Il volume di debiti commerciali del CISS Ossola, invece, ammonta a € 3.621.310,34. Il CSSV Verbano si attesta su valori di poco superiori a quelli rilevati presso il CISS Cusio, con € 1.250.713,14.

I debiti commerciali rappresentano la componente prevalente dei residui passivi rilevati nei tre enti gestori, con valori pari al 66,68% nel CISS Cusio, al 72,63% nel CISS Ossola e al 63,93% nel CSSV.

Tabella 60 – Consistenza dei debiti commerciali

	CISS Cusio	CISS Ossola	CSSV Verbano
Importo dei debiti commerciali complessivi al 31/12	€ 982.154,13	€ 3.621.310,34	€ 1.250.713,14
Incidenza dei debiti commerciali sui residui passivi totali	66,68%	72,63%	63,93%
Incidenza dei debiti commerciali sui residui passivi finali (tit. I e II)	75,82%	93,65%	68,35%

Fonte: Elaborazioni dai conti consuntivi 2015 degli enti gestori

Analizzando l'**incidenza dei debiti commerciali sui residui passivi collegati a spese finali** (e quindi, sostanzialmente, depurando il dato dei residui dall'anticipazione di tesoreria), emergono dati più differenziati tra i tre enti gestori:

- nel CSSV Verbano, i debiti commerciali rappresentano poco più del 68% dei residui passivi derivanti da spese finali (ossia, tutte le spese correnti e le spese in c/capitale). Va considerato che tale ente è l'unico che, nel 2015, presenta una componente di spese in c/capitale rilevante, e che non è stata compresa nel calcolo dei debiti commerciali per garantire un confronto più omogeneo con gli altri enti gestori;
- nel CISS Cusio l'incidenza dei debiti commerciali sale a più del 75%, mentre nel CISS Ossola l'indicatore supera il 93%.

I dati sulla consistenza dei debiti commerciali mostrano quanto sia critico tale dato se lo si legge anche nell'ottica del rapporto che intercorre tra ciascun ente gestore e i propri fornitori di beni e servizi.

È quindi utile approfondire ulteriormente l'analisi con i dati della Tabella 61 che mette a confronto, sostanzialmente, la capacità di smaltimento dei debiti commerciali dei tre enti gestori.

Tabella 61 – Debiti commerciali e tempestività dei pagamenti

	CISS Cusio	CISS Ossola	CSSV Verbano
Debiti commerciali complessivi al 31/12 (a)	€ 982.154,13	€ 3.621.310,34	€ 1.250.713,14
Debiti commerciali 31/12 maturati nell'esercizio (b)	€ 953.581,71	€ 2.462.564,26	€ 1.156.461,31
Anzianità dei debiti commerciali (c=b/a)	97,09%	68,00%	92,46%
Interessi passivi su debiti commerciali	€ -	€ 86.989,69	€ -
Smaltimento debiti commerciali nati nell'esercizio	44,74%	20,17%	55,75%
Smaltimento debiti commerciali esercizi precedenti	97,66%	67,48%	92,91%
Rotazione residui passivi finali c/competenza (gg)	115	148	100
Rotazione debiti commerciali c/competenza (gg)	202	291	162

Fonte: Elaborazioni dai conti consuntivi 2015 degli enti gestori

La tabella riprende il dato dell'importo dei debiti commerciali complessivi in essere al 31/12/15 e lo confronta con la quota di questi debiti maturata nel corso del medesimo esercizio.

Analizzando l'**anzianità dei debiti commerciali**, emerge che nel CISS Cusio la quasi totalità (97,09%) dei debiti in essere al 31/12/2015 è costituita da debiti sorti nel medesimo esercizio. Nel CSSV Verbano l'incidenza dei debiti di nuova formazione è pari al 92,46% del totale dei debiti commerciali al 31/12/15. Nel CISS Ossola troviamo il dato più problematico, in quanto di debiti commerciali sorti nell'esercizio rappresentano solo il 68% dei debiti commerciali complessivi al 31/12/15: ciò significa che poco meno di un terzo dei debiti commerciali in essere al 31/12/2015 è costituito da debiti maturati anteriormente al 2015.

Il **tasso di smaltimento dei debiti commerciali nati nell'esercizio** mostra una significativa difficoltà generale dei tre enti gestori nel far fronte tempestivamente alle obbligazioni sorte nel corso dell'esercizio. La performance migliore è realizzata dal CSSV Verbano, che è riuscito a pagare entro il 31/12 il 55,75% dei debiti commerciali sorti nel medesimo esercizio, seguito dal CISS Cusio che si attesta al 44,74%. Nel CISS Ossola il tasso di smaltimento raggiunge appena il 20,17%: solo un quinto dei debiti maturati nel 2015 è stato pagato entro l'esercizio.

A fronte di una difficoltà generalizzata nello smaltimento dei debiti di competenza, con un'enfasi nel CISS Ossola, tuttavia il CISS Cusio e il CSSV Verbano riescono a smaltire quasi totalmente i propri debiti entro l'esercizio successivo.

Il **tasso di smaltimento dei debiti commerciali sorti negli esercizi precedenti**, che mette a raffronto i pagamenti in c/residui effettuati nel 2015 con lo stock di residui presenti in bilancio, mostra infatti che nel 2015 il CISS Cusio è stato in grado di pagare il 97,66% dei debiti maturati negli esercizi precedenti. Il CSSV Verbano ne ha pagati il 92,91%, mentre il CISS Ossola è stato in grado di smaltire solo poco più di due terzi dei debiti maturati negli esercizi precedenti (67,48%).

Una rappresentazione alternativa a quella dei tassi di smaltimento dei debiti, è quella fornita dagli **indici di rotazione**.

Anche in questo caso, come già visto per i medesimi indici utilizzati per l'analisi delle entrate, **tali indici non rappresentano i termini di pagamento effettivi da**

parte degli enti gestori. Costituiscono invece una stima del tempo necessario per il pagamento di tutti i debiti in essere al 31/12 dell'esercizio, se si mantiene la capacità di pagamento rilevata al 31/12. In sostanza, è una rappresentazione in termini di gg. annui della capacità di pagamento rilevata nei tre enti gestori.

Gli indici di rotazione sono stati calcolati esclusivamente con riferimento ai residui maturati dalla gestione di competenza. Vengono presentati i dati relativi a tutti i residui da spese finali (spese correnti e in c/capitale) e quelli relativi ai soli debiti commerciali (acquisti di beni e servizi).

L'analisi dei debiti commerciali mostra alcune differenze significative nella performance finanziaria dei tre enti gestori.

Si rileva una difficoltà generalizzata nel far fronte tempestivamente alle obbligazioni sorte nel corso dell'esercizio, che va letta in parallelo con le difficoltà riscontrate, sul lato dell'entrata, nella riscossione dei trasferimenti regionali e, nel caso del CISS Ossola, di alcuni trasferimenti comunali.

La situazione, tuttavia, si presenta più critica nel CISS Ossola, in quanto la capacità di pagamento dei debiti maturati nell'esercizio entro il 31/12 si ferma a poco più del 20%.

Nonostante la necessità di dilazionare i tempi di pagamento, il CISS Cusio e il CSSV Verbano riescono a smaltire la quasi totalità dei debiti maturati in esercizi precedenti entro l'esercizio successivo. Il CISS Cusio riesce a perseguire tale risultato soltanto grazie a un costante e massiccio ricorso all'anticipazione di tesoreria. Il CSSV Verbano, invece, riesce a far leva sulle proprie risorse di cassa e, pur dilazionando i pagamenti, riesce ad utilizzare l'anticipazione in modo assai più contenuto e a smaltire più del 90% dei debiti maturati entro l'esercizio successivo.

Il CISS Ossola, invece, nonostante il ricorso all'anticipazione di tesoreria, non riesce ad arginare completamente le difficoltà nei pagamenti. Una quota consistente dei debiti maturati in esercizi precedenti (circa il 33%) non riesce ad essere pagata entro l'esercizio successivo, e si somma alla quota di debiti di competenza che non vengono smaltiti al 31/12. **Ciò comporta il rischio di una crescita costante dello stock di residui passivi da un esercizio all'altro, cosa che non si verifica (o si verifica in minima parte) negli altri due enti gestori.**

Tali forti difficoltà sono ulteriormente dimostrate dall'entità degli interessi passivi di mora pagati dal CISS Ossola nel corso del 2015.

1.4.5 Anticipazione di tesoreria

Nei paragrafi precedenti, si è già visto più volte come il ricorso all'anticipazione di tesoreria differenzi in modo significativo la situazione del CSSV Verbano da quella degli altri due enti gestori. Nel CISS Cusio il ricorso all'anticipazione di tesoreria permette di tamponare, almeno in parte, le forti difficoltà nelle tempistiche di pagamento, consentendo all'ente di smaltire la quasi totalità dei propri debiti commerciali entro l'esercizio successivo. Nel CISS Ossola, il ricorso all'anticipazione non è sufficiente a tamponare tale difficoltà, e la gestione di cassa si presenta ancora più problematica, con uno stock significativo di residui che non riesce ad essere smaltito entro l'esercizio successivo.

La Tabella 62 integra le considerazioni precedenti con alcuni ulteriori dati sul ricorso all'anticipazione di tesoreria.

Oltre al dato assoluto degli accertamenti da anticipazione di tesoreria, viene effettuato un rapporto tra l'importo degli stessi e quello degli accertamenti dalle entrate correnti, che evidenzia ulteriormente la rilevanza del ricorso a tale strumento da parte del CISS Cusio e del CISS Ossola.

Al termine dell'esercizio entrambi gli enti risultano ancora in anticipazione di tesoreria, rispettivamente per € 351.924,24 e per € 946.088,72.

Tabella 62.- Alcuni ulteriori dati sull'anticipazione di tesoreria

	CISS Cusio	CISS Ossola	CSSV Verbano
Tot. Anticipazioni di tesoreria richieste nell'esercizio	€ 2.674.274,31	€ 4.652.077,67	€ 154.776,83
Entrate da anticipazione di tesoreria/Entrate correnti (Tit. I ,II, III)	76,74%	69,51%	2,61%
Importo anticipazione di tesoreria al 31/12	€ 351.924,24	€ 946.088,72	€ -

1.4.6 Debiti finanziari

I conti consuntivi 2015 dei tre enti gestori non presentano debiti di finanziamento. Pertanto non risultano spese sostenute per il rimborso di quote capitale di mutui o altre forme di indebitamento.

1.4.7 Risultato di amministrazione

L'ultimo aspetto degno di attenzione, nell'analisi della gestione finanziaria, è costituito dall'analisi della dimensione, della struttura e della composizione del risultato di amministrazione.

La Tabella 63 riporta il **quadro riassuntivo della gestione finanziaria**, integrando i dati già rappresentati nella Tabella 50 con quelli inerenti alla composizione del risultato di amministrazione nei tre enti gestori.

Nel Par. 1.4.1 erano già state effettuate alcune prime considerazioni generali sulla struttura e la dinamica del risultato di amministrazione dei tre enti gestori, evidenziando le profonde differenze esistenti tra i tre enti gestori con riferimento sia al fondo di cassa, sia all'importo del risultato di amministrazione.

Tali dati, ora possono essere rilette alla luce degli approfondimenti effettuati nei paragrafi precedenti, per essere integrati con alcune analisi inerenti ai seguenti aspetti:

- consistenza del risultato di amministrazione;
- dinamica di formazione del risultato di amministrazione;
- composizione del risultato di amministrazione.

Il risultato di amministrazione, a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 118/11 è determinato da:

- Fondo di cassa finale (+);
- Residui attivi (+);
- Residui passivi (-);
- Fondo pluriennale vincolato (-).

Dal saldo tra fondo di cassa e residui deve essere detratto il fondo pluriennale vincolato formatosi al termine dell'esercizio: tale fondo, infatti, è costituito da entrate già accertate (e quindi presenti nel fondo cassa o nei residui attivi) che danno copertura ad impegni di spesa già assunti ma imputati alla competenza di esercizi successivi.

È importante, poi, analizzare la composizione del risultato di amministrazione. I dati rappresentati nell'ultima parte della Tabella 63 mostrano differenze assai rilevanti nella composizione dei risultati di amministrazione dei tre consorzi.

Si evidenziano, in particolare:

- la modesta rilevanza delle quote di avanzo accantonate, tra le quali è ricompreso anche il fondo crediti di dubbia esigibilità;
- la differente situazione dell'avanzo disponibile. Il CISS Ossola non presenta avanzo disponibile, il che significa che nel corso dell'esercizio ha speso tutte le risorse di entrata non soggette a vincoli specifici di destinazione, o utilizzate per creare accantonamenti. Viceversa il CSSV Verbano presenta un avanzo disponibile al 31/12/15 di poco inferiore a 900.000 euro.

Tali aspetti vengono ulteriormente approfonditi nelle pagine che seguono.

Tabella 63.- Il quadro riassuntivo della gestione finanziaria

Voce	CISS Cusio	CISS Ossola	CSSV Verbano
Fondo cassa 1/1	€ -	€ -	€ 324.487,84
Riscossioni c/residui	€ 1.599.091,04	€ 3.833.007,33	€ 2.655.956,54
Riscossioni c/competenza	€ 5.032.232,32	€ 8.103.609,00	€ 4.210.941,71
Tot. Riscossioni	€ 6.631.323,36	€ 11.936.616,33	€ 6.866.898,25
Pagamenti c/residui	€ 1.690.330,77	€ 3.549.009,70	€ 1.689.314,01
Pagamenti c/competenza	€ 4.940.992,59	€ 8.387.606,63	€ 4.808.432,93
Tot. Pagamenti	€ 6.631.323,36	€ 11.936.616,33	€ 6.497.746,94
Fondo cassa al 31/12	€ -	€ -	€ 693.639,15
Residui attivi c/residui	€ 430.638,15	€ 1.440.869,60	€ 715.612,32
Residui attivi c/competenza	€ 1.419.907,59	€ 3.848.950,80	€ 2.740.229,12
Tot. Residui attivi	€ 1.850.545,74	€ 5.289.820,40	€ 3.455.841,44
Residui passivi c/residui	€ 31.648,56	€ 1.218.282,99	€ 180.390,60
Residui passivi c/competenza	€ 1.441.302,28	€ 3.767.607,40	€ 1.775.862,37
Tot. Residui passivi	€ 1.472.950,84	€ 4.985.890,39	€ 1.956.252,97
Differenza	€ 377.594,90	€ 303.930,01	€ 1.499.588,47
FPV per spese correnti	€ 3.600,00	€ 118.553,59	€ 343.195,36
FPV per spese c/capitale	€ -	€ -	€ 54.768,80
Tot. FPV	€ 3.600,00	€ 118.553,59	€ 397.964,16
Risultato di amministrazione al 31/12	€ 373.994,90	€ 185.376,42	€ 1.795.263,46
Quota accantonata	€ 3.000,00	€ 6.799,42	€ 30.000,00
Quota vincolata	€ 283.859,82	€ 163.577,00	€ 889.212,82
Quota destinata ad investimenti	€ -	€ 15.000,00	€ -
Quota disponibile	€ 87.135,08	€ -	€ 876.050,64

Consistenza del risultato di amministrazione

È innanzitutto opportuno fornire alcune valutazioni sulla **consistenza dei risultati di amministrazione** dei tre enti gestori, ossia effettuare considerazioni sul grado di attendibilità degli avanzi presentati dai tre enti.

Tale operazione richiederebbe un'analisi accurata sulla consistenza dei singoli residui attivi e passivi, che in questa sede non è possibile effettuare. Si ritiene comunque sufficiente fornire alcune informazioni di sintesi.

La consistenza dell'avanzo di amministrazione è influenzata positivamente dalla consistenza del fondo di cassa e dal grado di esigibilità dei residui attivi presenti nel bilancio dell'ente. L'analisi della composizione dei residui passivi può comunque fornire informazioni utili per comprendere al meglio la struttura del risultato di amministrazione.

Come già visto, il **fondo di cassa** rappresenta una componente significativa del risultato di amministrazione solo per il CSSV del Verbano: esso ammonta a € 693.639,15 e contribuisce per il 38,6% alla formazione del risultato di amministrazione complessivo. Il restante 61,4% deriva dal saldo positivo tra residui attivi, residui passivi e fondo pluriennale vincolato.

Negli altri due enti gestori, si registra un fondo di cassa pari a 0, e pertanto il risultato di amministrazione è determinato interamente dal saldo tra residui attivi, residui passivi e fondo pluriennale vincolato.

È interessante, quindi, analizzare la consistenza dei residui attivi e passivi dei tre enti gestori, pur dovendo limitare la valutazione ad aspetti di carattere generale.

La Tabella 64 mostra la **composizione dei residui attivi** confluiti nel risultato di amministrazione al 31/12/15.

Tabella 64.- Composizione dei residui attivi al 31/12/15

Titoli	Categorie	CISS Cusio		CISS Ossola		CSSV Verbano	
		Residui totali	Residui totali %	Residui totali	Residui totali %	Residui totali	Residui totali %
Trasferimenti correnti	Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	€ -	0,0%	€ 250.531,60	4,7%	€ 170.203,42	4,9%
	Contributi e trasferimenti correnti dalla regione	€ 1.462.830,17	79,0%	€ 2.837.056,42	53,6%	€ 2.082.814,33	60,3%
	Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	€ 318.633,16	17,2%	€ 1.593.172,09	30,1%	€ 861.551,15	24,9%
TOT. Residui Trasferimenti Correnti		€ 1.781.463,33	96,3%	€ 4.680.760,11	88,5%	€ 3.114.568,90	90,1%
Entrate extratributarie	Proventi dei servizi pubblici	€ 35.446,50	1,9%	€ 452.858,91	8,6%	€ 24.218,75	0,7%
	Interessi su anticipazioni e crediti	€ -	0,0%	€ 82,25	0,0%	€ -	0,0%
	Proventi diversi	€ 23.383,20	1,3%	€ 128.069,93	2,4%	€ 62.641,75	1,8%
TOT. Residui Entrate extratributarie		€ 58.829,70	3,2%	€ 581.011,09	11,0%	€ 86.860,50	2,5%
TOT. Residui Entrate da alienazioni, transf. di capit		€ -	0,0%	€ 16.541,00	0,3%	€ 130.000,00	3,8%
TOT. Residui Entrate da servizi c/terzi		€ 10.252,71	0,6%	€ 11.508,20	0,2%	€ 124.412,04	3,6%
TOTALE RESIDUI ATTIVI		€ 1.850.545,74	100,0%	€ 5.289.820,40	100,0%	€ 3.455.841,44	100,0%

La situazione dei tre consorzi, in questo caso, è abbastanza omogenea. La quota preponderante dei residui attivi è costituita da trasferimenti correnti da altre pubbliche amministrazioni. I trasferimenti rappresentano, infatti, il 96% dei residui attivi nel CISS Cusio, l'88,5% nel CISS Ossola e il 90% nel CSSV Verbano. Negli ultimi due enti gestori, la quota di residui da trasferimenti derivanti da comuni e da altri enti pubblici è più rilevante (30,1% e 24,9%) rispetto a quella rilevata dal CISS Cusio (17,2%). **In ogni caso, poiché presupposto per l'accertamento delle entrate da trasferimenti di altre PA è il corrispondente impegno da parte della PA erogante, si presuppone che tali residui siano di esigibilità certa.**

A dimostrazione di ciò, lo stesso principio contabile applicato di contabilità finanziaria esclude esplicitamente i trasferimenti da altre PA dalle entrate soggette all'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità.

I residui provenienti da altre entrate rappresentano una quota decisamente minoritaria dello stock complessivo di residui attivi. Solo nel CISS Ossola i residui attivi da entrate extratributarie superano il 10%, attestandosi all'11%: si tratta, però di una voce che, nel complesso, ha una rilevanza minima.

Anche l'analisi dell'anzianità dei residui attivi ci consegna una situazione abbastanza omogenea tra gli enti gestori: nel complesso, i residui attivi formati nell'anno di competenza rappresentano il 77% del totale nel CISS Cusio, il 73% nel CISS Ossola e il 79% nel CSSV del Verbano. Si registra qualche lieve differenza, tra i tre enti gestori, con riferimento allo stock di residui attivi riferiti a trasferimenti comunali e di altre PA: nel CISS Ossola e nel CSSV Verbano, i residui formati negli anni precedenti rappresentano rispettivamente il 18% e il 17% dei residui di tale tipologia di entrata. Nel CISS Cusio, invece, tali residui si sono formati interamente nell'esercizio di competenza.

Tra le entrate extratributarie, il CISS Ossola presenta residui attivi derivanti da proventi da servizi pubblici per complessivi € 452.858,91: di questi, poco meno della metà (€ 224.094,55) sono residui formati negli esercizi precedenti al 2015. Trattandosi di proventi da rette nei confronti degli utenti, tali residui possono presentare un grado di rischiosità maggiore rispetto ai trasferimenti da PA.

Va infine rilevato che gli accantonamenti a fondo crediti di dubbia esigibilità nell'avanzo di amministrazione presentano importi modesti in tutti e tre gli enti. In particolare: € 3.000 nel CISS Cusio, € 6799,42 nel CISS Ossola e € 15.000 nel CSSV Verbano. Ciò, peraltro, è coerente con la situazione di netta predominanza dei residui derivanti da trasferimenti da PA, che in base al principio contabile sono esclusi dall'accantonamento al FCDE.

Nel complesso, quindi, l'importo dei residui attivi che determina i risultati di amministrazione dei tre enti gestori può essere ritenuto ragionevolmente attendibile.

La Tabella 65 rappresenta la composizione dei residui passivi che hanno formato il risultato di amministrazione 2015 dei tre enti gestori. In questo caso non è possibile, nemmeno in linea di massima, formulare valutazioni generali in merito all'attendibilità di tali importi. Tuttavia la tabella fornisce informazioni interessanti sulla loro composizione.

In tutti e tre gli enti gestori i residui passivi da acquisti di beni e prestazioni di servizi rappresentano la quota nettamente prevalente. Anche per tale motivo sono stati oggetto di un'analisi specifica nel Par. 1.4.4, considerandoli di fatto quali i "debiti commerciali" degli enti. La tabella, inoltre, mostra come nel CISS Cusio e nel CISS Ossola assumano rilevanza i residui passivi connessi all'anticipazione di tesoreria aperta al 31/12 (rispettivamente il 24% e il 19% del totale dei residui passivi). Viceversa nel CSSV Verbano assumono rilevanza, rispetto agli altri due enti gestori, i residui passivi da trasferimenti (18% del totale residui) e quelli da servizi c/terzi (11%).

Tabella 65.- La composizione dei residui passivi al 31/12/15

Titoli	Categorie	CISS Cusio		CISS Ossola		CSSV Verbano	
		Residui totali	Residui totali %	Residui totali	Residui totali %	Residui totali	Residui totali %
	Personale	€ 7.417,13	1%	€ 474,81	0%	€ 14.512,77	1%
	Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	€ 10.459,86	1%	€ 76.693,92	2%	€ 17.858,06	1%
	Prestazioni di servizi	€ 971.694,27	66%	€ 3.544.616,42	71%	€ 1.232.855,08	63%
	Utilizzo di beni di terzi	€ 4.964,37	0%	€ 80.283,83	2%	€ -	0%
Spese correnti	Trasferimenti	€ 109.448,80	7%	€ 286.156,37	6%	€ 345.140,89	18%
	Interessi passivi e oneri finanziari diversi	€ 1.868,86	0%	€ 30.230,51	1%	€ 60,00	0%
	Imposte e Tasse	€ 123,88	0%	€ 2.807,41	0%	€ 2.244,48	0%
	Fondo svalutazione crediti	€ -	0%	€ -	0%	€ -	0%
	Fondo di riserva	€ -	0%	€ -	0%	€ -	0%
TOT. Residui da Spese Correnti		€ 1.105.977,17	75%	€ 4.021.263,27	81%	€ 1.612.671,28	82%
TOT. Residui da Spese in conto capitale		€ -	0%	€ -	0%	€ 127.434,13	7%
TOT. Residui da Anticipazioni		€ 351.954,24	24%	€ 946.088,72	19%	€ -	0%
TOT. Residui da Spese per servizi c/terzi		€ 15.019,43	1%	€ 18.538,40	0%	€ 216.147,56	11%
TOTALE RESIDUI PASSIVI		€ 1.472.950,84	100%	€ 4.985.890,39	100%	€ 1.956.252,97	100%

I dati inerenti all'anzianità dei residui passivi non forniscono significative informazioni ulteriori, rispetto a quelle già esaminate nel Par. 1.4.4 riferito ai soli debiti commerciali.

Si conferma, nel CISS Ossola, una quota consistente residui passivi derivanti da esercizi precedenti, con le conseguenze in termini di difficoltà di pagamento già evidenziate.

Dinamiche di formazione del risultato di amministrazione

La Tabella 66 mostra i risultati di amministrazione dei tre enti gestori evidenziando il contributo della gestione di competenza e della gestione residui alla loro formazione.

Dall'analisi dei saldi di competenza e della gestione residui, considerando il fondo cassa iniziale e il fondo pluriennale vincolato, è possibile giungere ad un'altra rappresentazione del risultato di amministrazione che può fornire ulteriori informazioni di interesse.

Ferme restando le considerazioni già effettuate in merito al contributo del fondo di cassa al risultato di amministrazione dei tre enti gestori, è qui opportuno soffermarsi sulla gestione di competenza e sulla gestione residui.

Il saldo della gestione di competenza mostra un risultato positivo per il CISS Cusio e per il CSSV Verbano, mentre evidenzia un risultato negativo per il CISS Ossola.

Come già chiarito nel Par. 1.4.1 commentando la Tabella 52 che riportava il quadro riassuntivo della gestione di competenza ex D.p.r. 194/96 (che analizza, in sostanza, il medesimo saldo), **tuttavia tale dato non deve trarre in inganno.**

Un'analisi più raffinata e completa del saldo della gestione di competenza dovrebbe, infatti, tenere conto anche degli effetti del fondo pluriennale vincolato su tale gestione:

- alcune spese di competenza (tradottesi in pagamenti o residui di competenza) sono state finanziate con il fondo pluriennale vincolato in entrata all'1/1 (e quindi con risorse accertate ed eventualmente incassate in esercizi precedenti, che hanno coperto i relativi impegni di competenza). Il

saldo di competenza di cui alla Tabella 66 dovrebbe vedere inserita (con segno positivo) la sola quota fondo pluriennale vincolato in entrata che ha finanziato gli impegni di competenza dell'esercizio 2015 (e non tutto il FPV in entrata);

- alcune entrate di competenza (tradottesi in riscossioni o residui di competenza) possono aver dato copertura a spese impegnate nel 2015, ma imputate alla competenza di esercizi successivi (creando parte del fondo pluriennale vincolato di spesa al 31/12/15). Il saldo di competenza di cui alla Tabella 66 dovrebbe, pertanto, vedere inserita (con segno negativo) la sola quota fondo pluriennale vincolato di spesa che è stata generata da entrate accertate sulla competenza dell'esercizio.

Informazioni più accurate sulla composizione del fondo pluriennale vincolato non sono disponibili ai fini del presente studio.

In ogni caso, le maggiori spese sostenute nell'esercizio 2015 dal CISS Ossola sono state coperte mediante l'applicazione dell'avanzo di amministrazione.

Tabella 66 – Analisi del risultato di amministrazione

Voce	CISS Cusio	CISS Ossola	CSSV Verbano
FONDO CASSA INIZIALE (a)	€ -	€ -	€ 324.487,84
Accertamenti c/competenza (b)	€ 6.452.139,91	€ 11.952.559,80	€ 6.951.170,83
Riscossioni c/competenza	€ 5.032.232,32	€ 8.103.609,00	€ 4.210.941,71
Residui di competenza	€ 1.419.907,59	€ 3.848.950,80	€ 2.740.229,12
Impegni c/competenza (c)	€ 6.382.294,87	€ 12.155.214,03	€ 6.584.295,30
Pagamenti c/competenza	€ 4.940.992,59	€ 8.387.606,63	€ 4.808.432,93
Residui di competenza	€ 1.441.302,28	€ 3.767.607,40	€ 1.775.862,37
SALDO GESTIONE di COMPETENZA (d=b-c)	€ 69.845,04	-€ 202.654,23	€ 366.875,53
Accertamenti c/residui (e)	€ 2.029.729,19	€ 5.273.876,93	€ 3.371.568,86
Riscossioni c/ residui	€ 1.599.091,04	€ 3.833.007,33	€ 2.655.956,54
Residui attivi finali da residui	€ 430.638,15	€ 1.440.869,60	€ 715.612,32
Impegni c/residui (f)	€ 1.721.979,33	€ 4.767.292,69	€ 1.869.704,61
Pagamenti c/residui	€ 1.690.330,77	€ 3.549.009,70	€ 1.689.314,01
Residui passivi finali da residui	€ 31.648,56	€ 1.218.282,99	€ 180.390,60
SALDO GESTIONE RESIDUI (g=e-f)	€ 307.749,86	€ 506.584,24	€ 1.501.864,25
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO (h)	€ 3.600,00	€ 118.553,59	€ 397.964,16
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (i=a+d+g-h)	€ 373.994,90	€ 185.376,42	€ 1.795.263,46

Fonte: Conti consuntivi 2015 Enti gestori

Ciò lo si evince anche dall'analisi del **saldo della gestione residui**, dalla quale emerge, in primis, come il CISS Ossola riesca a compensare grazie ad essa il saldo negativo della gestione di competenza, pur facendo registrare, specie nella capacità di pagamento dei residui passivi valori di molto inferiori rispetto agli altri Consorzi: ciò comporta, come visto nei paragrafi precedenti, una reiterazione di residui relativi ad anni precedenti.

La Tabella 66, inoltre, aiuta a comprendere alcuni aspetti delle dinamiche di formazione del risultato di amministrazione del CSSV Verbanò, che presenta un importo decisamente elevato rispetto alla situazione degli altri due enti gestori.

Sul risultato incidono un fondo iniziale di cassa e un saldo della gestione di competenza positivi, ma è la gestione in c/residui a generare un surplus di circa 1,500 milioni di euro.

Come già visto nel par. 1.4.1 (Tabella 52), il saldo di cassa positivo della gestione residui (+ € 966.642,53) compensa abbondantemente il saldo largamente negativo della gestione di competenza (- € 597.491,22), consentendo all'ente di far fronte alle tensioni di cassa facendo un limitato ricorso all'anticipazione di tesoreria.

Composizione del risultato di amministrazione

La Tabella 67 mostra la composizione del risultato di amministrazione al 31/12/2015 dei tre enti gestori.

Tabella 67 – Analisi della composizione del risultato di amministrazione

Quota	CISS Cusio	%	CISS Ossola	%	CSSV Verbanò	%
Fondo crediti dubbia esigibilità	€ 3.000,00	1%	€ 6.799,42	4%	€ 15.000,00	1%
Altri fondi accantonati		0%		0%	€ 15.000,00	1%
Totale quote accantonate	€ 3.000,00	1%	€ 6.799,42	4%	€ 30.000,00	2%
Vincoli da leggi e principi contabili	€ 37.438,52	10%	€ 12.649,61	7%	€ 105.391,42	6%
Vincoli da trasferimenti	€ 246.421,30	66%		0%	€ 543.439,65	30%
Vincoli da mutui e prestiti		0%		0%		0%
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente		0%	€ 149.700,06	81%	€ 240.381,75	13%
Altri vincoli		0%	€ 1.227,33	1%		0%
Totale quote vincolate	€ 283.859,82	76%	€ 163.577,00	88%	€ 889.212,82	50%
Quote destinate ad investimenti	€ -	0%	€ 15.000,00	8%	€ -	0%
Quota disponibile	€ 87.135,08	23%	€ -	0%	€ 876.050,64	49%
Risultato di amministrazione	€ 373.994,90	100%	€ 185.376,42	100%	€ 1.795.263,46	100%

Fonte: Conti consuntivi 2015 Enti gestori

Emergono evidenti differenze nella situazione dei tre enti gestori:

- il CISS Cusio presenta la situazione che potremmo definire più “fisiologica” rispetto ai tre enti gestori. Una parte consistente dell'avanzo di amministrazione deriva da vincoli da trasferimenti, e ciò è in linea con la presenza di un volume significativo di trasferimenti vincolati regionali accertati a fine 2015, a fronte dei quali non è stato possibile avviare i correlati impegni di spesa. L'avanzo presenta una quota disponibile di entità sufficientemente contenuta, in quanto rappresenta il 2,5% delle entrate correnti (Tabella 68);
- il CISS Ossola presenta un avanzo di amministrazioni più contenute, che inoltre va rapportato ad un bilancio di dimensioni sensibilmente superiori rispetto a quello del CISS Cusio. Il risultato di amministrazione complessivo, infatti, è pari al 2,8% delle entrate correnti accertate nel 2015. Inoltre l'avanzo è composto interamente da quote accantonate, vincolate o destinate agli investimenti. Va peraltro rilevato che il CISS Ossola, a differenza degli altri due enti gestori, non presenta quote di avanzo vincolato derivanti da trasferimenti. Non c'è una quota disponibile dell'avanzo di amministrazione. Tale dato, se letto congiuntamente, con quello negativo (pur con tutte le riserve esplicitate) del saldo della gestione di competenza

può far presagire alcune possibili criticità nella gestione di competenza del bilancio, che potrebbero palesarsi anche nel futuro. Nel 2015, grazie all'applicazione dell'avanzo di amministrazione, è stato possibile dare copertura a spese che non erano coperte da entrate di competenza. Nel 2016 non c'è una quota di avanzo disponibile da utilizzare a copertura delle spese (comunque nel rispetto delle indicazioni fornite dai principi contabili). Le sole quote di avanzo sono accantonate, vincolate o destinate. Possono, quindi essere utilizzate per finanziare spese specifiche. Questo è un aspetto che implica una notevole attenzione sulla gestione di competenza del 2016;

- il CSSV Verbano presenta un avanzo di amministrazione di proporzioni decisamente elevate. L'avanzo complessivo, infatti, ammonta a poco più del 30% delle entrate correnti. Una parte significativa di questo avanzo è costituita da quote vincolate. Si tratta, perlopiù, di vincoli derivanti da trasferimenti (come nel caso del CISS Cusio), ma una quota significativamente rilevante è costituita anche da vincoli formalmente costituiti dall'ente. La quota disponibile rappresenta comunque il 14,8% delle entrate correnti ed è quindi molto elevata. Di fatto, grazie a tale avanzo elevato l'ente ha potuto sopperire alle carenze della gestione di liquidità di competenza facendo un ricorso relativamente modesto all'anticipazione di tesoreria. Tuttavia, tale polmone finanziario ha come contropartita il fatto che una quota rilevante di risorse sia rimasta bloccata senza poter essere spesa.

Tabella 68.- Incidenza del risultato di amministrazione sulle entrate correnti

	Cusio	Ossola	Verbano
Risultato di amministrazione/ entrate correnti	10,7%	2,8%	30,3%
Quota disponibile/entrate correnti	2,5%	0,0%	14,8%

Fonte: Elaborazioni da conti consuntivi 2015 Enti gestori

1.4.8 Conclusioni

L'analisi economico finanziaria dei paragrafi precedenti ha consentito di porre in luce significative differenze tra i tre Enti gestori del VCO.

Le forti tensioni di cassa generate dai ritardi nella riscossione dei trasferimenti regionali incidono in modo pesante sulla gestione finanziaria dei tre Consorzi.

Ciò lo si è verificato soprattutto nell'analisi dei flussi di entrata e di spesa, che evidenziano significativi ritardi nelle riscossioni che si ripercuotono in maniera più o meno intensa.

Il CSSV Verbano ha potuto far fronte in modo più efficace a tale situazione, rispetto agli altri due enti gestori, facendo leva su un importo molto consistente dell'avanzo di amministrazione, generato in buona parte dalla gestione in conto residui. Ciò gli ha consentito una performance migliore, in generale rispetto agli altri due Consorzi e, soprattutto, un limitato ricorso all'anticipazione di tesoreria nel corso dell'esercizio. D'altro canto, il risultato di amministrazione chiude al 31/12/2015 con una quota di poco inferiore 1,8 milioni di euro, poco meno della metà dei quali è avanzo disponibile.

Il CISS Cusio e il CISS Ossola hanno invece dovuto necessariamente ricorrere in modo massiccio all'anticipazione di tesoreria per far fronte alle carenze di liquidità. Ciò non ha impedito il prolungamento dei tempi di pagamento (che, peraltro, ha caratterizzato anche la gestione del CSSV Verbano).

Tuttavia i dati esaminati hanno evidenziato che il CSSV Verbano (prevalentemente con risorse proprie) e il CISS Cusio (grazie all'anticipazione di tesoreria) sono stati in grado di smaltire la maggior parte dei debiti pregressi entro l'esercizio successivo.

Nel CISS Ossola la tensione di liquidità è ulteriormente aggravata non solo dai ritardi nelle riscossioni dei trasferimenti regionali, ma anche da criticità nella riscossione di alcuni trasferimenti comunali. Il ricorso all'anticipazione di tesoreria non è stato sufficiente, in questo caso, a tamponare del tutto le criticità. Oltre alle difficoltà nello smaltimento dei debiti di competenza (che lo accomunano agli altri due enti gestori, seppure con performance leggermente peggiori), il CISS Ossola incontra difficoltà nello smaltimento dei debiti pregressi entro l'esercizio successivo. Una quota consistente di tali residui, infatti, non è stata pagata entro il 31/12 dell'esercizio. Un altro indice evidente della forte difficoltà sul versante dei pagamenti è rappresentato dalla presenza di interessi passivi di mora (di poco superiori a 85.000 euro), fenomeno non presente negli altri enti gestori.

Le forti criticità nella gestione di cassa non hanno ancora prodotto effetti negativi sulla gestione di competenza. Il risultato di amministrazione al 31/12/15 presenta un avanzo di amministrazione. Tuttavia va rilevato che tale avanzo è costituito esclusivamente da quote accantonate, vincolate e destinate, mentre non è presente una quota disponibile. Il 2015 è stato chiuso in pareggio, sulla quota disponibile, anche grazie all'applicazione dell'avanzo di amministrazione nel corso dell'esercizio che ha consentito di far fronte alle maggiori spese in c/competenza sostenute rispetto agli accertamenti di competenza.

Il CISS Cusio, pur presentando notevoli difficoltà nella gestione di cassa, evidenzia una situazione meno problematica rispetto a quella del CISS Ossola. Pur non riuscendo a smaltire una quota consistente di residui passivi maturati nell'esercizio di competenza, i dati hanno mostrato che nell'esercizio successivo l'ente sia stato in grado di smaltire la quasi totalità dei residui passivi maturati negli esercizi precedenti. Ciò evita il formarsi di volumi consistenti di stock di residui passivi da esercizi precedenti. Le forti tensioni di cassa paiono, almeno con riferimento all'esercizio 2015, non aver prodotto effetti significativi sulla gestione di competenza, che ha chiuso con un avanzo nel quale rileva una quota fisiologica di avanzo disponibile.

2. Valutazione di fattibilità preliminare del progetto di unificazione

L'ipotesi di procedere all'unificazione dei tre attuali enti gestori consegnerebbe al territorio una nuova realtà con queste caratteristiche.

Il nuovo Consorzio del VCO raggrupperebbe 83 comuni, 71 dei quali con una popolazione inferiore a 3.000 abitanti e, di questi, 27 con una popolazione inferiore a 500 abitanti. Tutti i comuni interessati fanno già parte del medesimo distretto sanitario. Tutti i 76 comuni della Provincia del Verbano Cusio Ossola entrerebbero a far parte di questo nuovo ente gestore, che però includerebbe 7 comuni che fanno parte della Provincia di Novara.

Tabella 69.- I Comuni del nuovo ente gestore

Classe di popolazione	Nuovo Consorzio VCO
Minore di 500 ab.	27
Tra i 500 e i 1.000 ab.	19
Tra 1.000 e 3.000 ab.	25
Tra 3.000 e 5.000 ab.	6
Tra 5.000 e 15.000 ab.	3
oltre 15.000 ab.	3
Totale complessivo	83

Il nuovo ente gestore servirebbe una popolazione complessiva di oltre 170.000 abitanti (Tabella 70). Oltre il 25% degli abitanti ha un'età pari o superiore a 65 anni, ed è assai significativa la quota di essi che rientra nella quarta età (oltre il 13%). I minori, nel complesso, non raggiungono il 15% della popolazione.

La popolazione straniera rappresenterebbe circa il 6% dei residenti. La maggior parte degli stranieri residenti si concentra nella fascia di età adulta, mentre la componente di stranieri che rientra nella popolazione anziana è più ridotta.

Tabella 70.- La popolazione per fasce di età

Fasce di età	Popolazione	%
Da 0 a 5 anni	7.328	4,3%
Da 6 a 17 anni	17.159	10,1%
Da 18 a 64 anni	102.218	59,9%
Da 65 a 74 anni	21.085	12,4%
75 anni e oltre	22.797	13,4%
Totale complessivo	170.587	100,0%

Il nuovo Consorzio avrebbe 24 sedi territoriali che fungerebbero canale di accesso ai servizi per i cittadini, soprattutto per quanto riguarda servizi quali il segretariato sociale, il servizio sociale professionale, il SAD e gli altri servizi territoriali.

L'organico sarebbe costituito da 154 dipendenti effettivamente in servizio, dei quali 105 a tempo pieno, 38 con un part-time superiore al 50% e 11 con un part-time inferiore al 50%.

Il nuovo ente avrebbe al proprio interno 63 OSS (oltre il 40% dei dipendenti), 38 educatori (circa il 25% dei dipendenti), 29 assistenti sociali (18,8%) e 20 operatori amministrativi con diversi livelli di qualifica (poco meno del 13%).

Tabella 71.- Il personale suddiviso per categorie e profili professionali

Profilo professionale	Categoria	Nuovo Consorzio VCO	
Direttore	Dirigente	3	1,9%
Assistente sociale	D	29	18,8%
Istruttore Direttivo Amministrativo	D	9	5,8%
Educatore professionale (coord.)	D	18	11,7%
Istruttore Amministrativo	C	6	3,9%
Autista	C	1	0,6%
Educatore professionale	C	20	13,0%
OSS	B	63	40,9%
Esecutore Amministrativo	B	3	1,9%
Collaboratore amm.vo	B	2	1,3%
TOTALE		154	100%

L'ente gestirà un bilancio tra i 15 e i 16 milioni di euro, per quanto riguarda le entrate e le spese finali, quasi interamente riguardanti la gestione corrente.

Tabella 72.- Una simulazione del bilancio del nuovo ente gestore

Titoli	2015	2016	2017	2017
Trasferimenti correnti	€ 15.024.721,24	€ 15.290.535,29	€ 14.784.359,82	€ 14.661.217,97
Entrate extratributarie	€ 1.081.798,11	€ 950.826,43	€ 912.334,25	€ 912.334,25
Entrate in c/capitale	€ 130.000,00	€ -	€ -	€ -
Tot. Entrate finali	€ 16.236.519,35	€ 16.241.361,72	€ 15.696.694,07	€ 15.573.552,22
Anticipazioni tesoreria	€ 7.481.128,81	€ 10.000.000,00	€ 10.000.000,00	€ 10.000.000,00
Servizi c/terzi	€ 1.638.222,38	€ 2.776.673,14	€ 2.776.673,14	€ 2.776.673,14
Tot. Entrate	€ 25.355.870,54	€ 29.018.034,86	€ 28.473.367,21	€ 28.350.225,36
Spese correnti	€ 16.070.504,63	€ 16.836.610,37	€ 15.879.494,07	€ 15.661.552,22
Spese in c/capitale	€ 452.065,33	€ 98.699,80	€ 1.200,00	€ -
Tot. Spese finali	€ 16.522.569,96	€ 16.935.310,17	€ 15.880.694,07	€ 15.661.552,22
Spese rimborso di prestiti	€ 7.481.128,81	€ 10.000.000,00	€ 10.000.000,00	€ 10.000.000,00
Servizi c/terzi	€ 1.638.222,38	€ 2.776.673,14	€ 2.776.673,14	€ 2.776.673,14
Tot. Spese	€ 25.641.921,15	€ 29.711.983,31	€ 28.657.367,21	€ 28.438.225,36

Fonte: Elaborazioni da conti consuntivi 2015 e bilanci di previsione 2016 - 2018³³

³³ I dati relativi alle previsioni di entrata non tengono conto dell'avanzo di amministrazione eventualmente applicato e del fondo pluriennale vincolato.

Questa è una prima fotografia, molto generale, dei numeri che potrebbero caratterizzare il nuovo ente gestore, derivante (in alcuni casi) dalla semplice sommatoria dei numeri che caratterizzano i tre attuali enti gestori.

Le riflessioni in merito all'opportunità, ed alla fattibilità, del percorso di unificazione devono tuttavia, necessariamente, tenere conto dei numerosi spunti emersi nell'analisi e nella comparazione dei tre attuali enti gestori. L'analisi effettuata, infatti, ha evidenziato alcune opportunità, ma anche alcune criticità e complessità che possono incidere in modo significativo sulle decisioni da assumere e sui percorsi da seguire nella loro implementazione.

Per tale motivo, nei prossimi paragrafi:

- si fornisce una sintesi dei principali spunti di riflessione che possono scaturire dall'analisi effettuata nella Sezione 1. Gli aspetti che hanno caratterizzato l'analisi (contesto, governance, portafoglio dei servizi e assetto organizzativo) vengono riconsiderati alla luce dell'ipotesi di unificazione;
- si delineano alcuni possibili scenari che il territorio potrebbe intraprendere a seguito di tali riflessioni.

2.1 *Riflessioni preliminari sull'ipotesi di unificazione*

L'analisi effettuata nel presente studio ha posto in luce una serie di elementi che è opportuno tenere in considerazione nel momento in cui si dovrà assumere una decisione in merito all'ipotesi di unificazione.

L'unificazione, oltre ad essere in linea con gli indirizzi regionali potrebbe consentire ai comuni del territorio (anche per il tramite stesso del nuovo ente gestore) di cogliere alcuni vantaggi.

Non vanno sottaciuti, tuttavia, una serie di fattori sui quali gli attuali enti gestori presentano disomogeneità significative, che spesso sono frutto delle scelte operate nel tempo da ciascun territorio, dalle soluzioni organizzative e gestionali adottate nello sviluppo degli enti, e da aspetti di contesto che hanno impattato in modo diverso su ciascuna realtà.

Di seguito vengono riepilogati i principali spunti di riflessione che emergono da ciascuno degli aspetti affrontati durante l'analisi:

- a) Contesto;
- b) Assetto istituzionale e di governance;
- c) Portafoglio dei servizi e assetto organizzativo;
- d) Profilo economico finanziario.

2.1.1 *Contesto*

L'analisi del contesto territoriale ha evidenziato una notevole frammentazione territoriale ed amministrativa del territorio su cui intervengono gli attuali tre enti gestori.

All'articolazione territoriale degli attuali enti gestori si sovrappone spesso l'articolazione di altri livelli istituzionali, che spesso non trovano coincidenza. È il caso delle Unioni di comuni montani, il cui territorio viene spesso a ricadere in parte nel CISS Cusio e nel CSSV Verbano. Ma anche in altri casi (es. distretti scolastici,

sistemi locali del lavoro) non c'è una piena coincidenza con l'assetto territoriale dei tre enti gestori.

La Tabella 73 riprende le informazioni già analizzate nella parte iniziale dello studio, nella Tabella 4 e fornisce una ricostruzione di quello che sarebbe l'assetto risultante dalla creazione di un unico ente gestore dei servizi socioassistenziali a livello provinciale.

Tabella 73.- L'articolazione dei livelli istituzionali sul territorio – L'ipotesi del nuovo ente gestore

Livello istituzionale	CSSV VERBANO	CISS CUSIO	CISS OSSOLA	Nuovo ente gestore
Provincia	<ul style="list-style-type: none"> VCO (26) 	<ul style="list-style-type: none"> Novara (7) VCO (14) 	<ul style="list-style-type: none"> VCO (36) 	<ul style="list-style-type: none"> VCO (76) Novara (7)
Unioni di Comuni	<ul style="list-style-type: none"> Lago Maggiore (9) Vergante (1)* 			<ul style="list-style-type: none"> Lago Maggiore (9) Vergante (1)*
Unioni di Comuni Montani	<ul style="list-style-type: none"> Arizzano, Premeno e Vignone (3) Cusio e Mottarone (2) Due Laghi (1)* Valgrande, Lago di Mergozzo (7) 	<ul style="list-style-type: none"> Cusio e Mottarone (3) Due Laghi (2)* Valstrona e Quarne (6) 	<ul style="list-style-type: none"> Alta Ossola (7) Media Ossola (3) Valle Vigezzo (7) Valli dell'Ossola (17) 	<ul style="list-style-type: none"> Arizzano, Premeno e Vignone (3) Cusio e Mottarone (5) Due Laghi (3) Valgrande, Lago di Mergozzo (7) Valstrona e Quarne (6) Alta Ossola (7) Media Ossola (3) Valle Vigezzo (7) Valli dell'Ossola (17)
Comunità Montane	<ul style="list-style-type: none"> Due Laghi, Cusio, Mottarone e Valstrona (3) Valli dell'Ossola (1) Verbania (20) 	<ul style="list-style-type: none"> Due Laghi, Cusio, Mottarone e Valstrona (18) 	<ul style="list-style-type: none"> Valli dell'Ossola (36) 	<ul style="list-style-type: none"> Due Laghi, Cusio, Mottarone e Valstrona (21) Valli dell'Ossola (37) Verbania (20)
ASL	<ul style="list-style-type: none"> VCO (26) 	<ul style="list-style-type: none"> VCO (21) 	<ul style="list-style-type: none"> VCO (36) 	<ul style="list-style-type: none"> VCO (83)
Agenzia Territoriale per la Casa	<ul style="list-style-type: none"> Piemonte Nord (26) 	<ul style="list-style-type: none"> Piemonte Nord (21) 	<ul style="list-style-type: none"> Piemonte Nord (36) 	<ul style="list-style-type: none"> Piemonte Nord (83)
Distretto scolastico	<ul style="list-style-type: none"> Domodossola (1) Verbania (25) 	<ul style="list-style-type: none"> Omegna (20) Verbania (1) 	<ul style="list-style-type: none"> Domodossola (36) 	<ul style="list-style-type: none"> Verbania (26) Omegna (20) Domodossola (37)
Sistema Locale del Lavoro	<ul style="list-style-type: none"> Omegna (1) Verbania (25) 	<ul style="list-style-type: none"> Borgomanero (5)* Omegna (15) Verbania (1) 	<ul style="list-style-type: none"> Domodossola (27) Omegna (2) S. Maria Maggiore (7) 	<ul style="list-style-type: none"> Verbania (26) Omegna (18) Borgomanero (5) Domodossola (27) S. Maria Maggiore (7)
Centro per l'Impiego	<ul style="list-style-type: none"> Verbania (26) 	<ul style="list-style-type: none"> Borgomanero (7)* Omegna (14) 	<ul style="list-style-type: none"> Domodossola (36) 	<ul style="list-style-type: none"> Verbania (26) Borgomanero (7) Omegna (14) Domodossola (36)

Non c'è dubbio che l'ente gestore unico porterebbe ad una semplificazione nel raccordo con gli altri livelli istituzionali che incidono sul territorio.

Ciò è evidente per quanto riguarda l'integrazione socio-sanitaria, in quanto il nuovo soggetto gestore insisterebbe sul medesimo territorio dell'ASL di riferimento e del distretto sanitario unico: questo, peraltro, è uno dei principali motivi a favore dell'ipotesi di unificazione, in coerenza con il disegno strategico delineato a livello regionale.

Ma l'unificazione dei tre enti gestori potrebbe portare ad una semplificazione nel raccordo con altri livelli istituzionali che si integrano in modo significativo con le politiche sociali del territorio. Ciò vale, in particolare, con riferimento alle unioni di comuni e alle unioni di comuni montani, in base alla normativa vigente sulle gestioni associate obbligatorie, dovrebbero vedersi delegate dai comuni le funzioni fondamentali, tra cui rientra anche la funzione sociale. Ma anche sulle politiche abitative, le politiche scolastiche e quelle del lavoro (particolarmente importanti, se si persegue il percorso di integrazione delineato dalle misure introdotte dal SIA) l'unificazione porterebbe ad un interlocutore unico nell'ambito delle politiche socio-assistenziali, e quindi ad una maggiore unitarietà di indirizzo nel rapporto con gli altri attori istituzionali presenti sul territorio.

L'analisi del contesto demografico ci ha consegnato, invece, una realtà che non presenta sostanziali disomogeneità dal punto di vista della struttura demografica, con una presenza rilevante della popolazione anziana, anche nella quarta età, che condiziona in modo significativo lo sviluppo dell'offerta di servizi sul territorio. Tale, quindi, non dovrebbe produrre ripercussioni significative sulla tipologia di bisogni a cui il nuovo ente si troverebbe a rispondere.

2.1.2 Assetto istituzionale e di governance

L'ipotesi di costituzione di un unico ente gestore di 83 comuni impone anche alcune valutazioni sui criteri di costituzione e funzionamento degli organi di governo, e sulle modalità di partecipazione dei comuni alla *governance* dell'ente.

Da questo punto di vista, occorrerà valutare soluzioni in grado di bilanciare le esigenze di rappresentanza dei singoli territori con le esigenze di governabilità dell'ente.

Il nuovo ente gestore andrebbe infatti a raggruppare un numero di comuni decisamente più elevato non solo rispetto a quello degli attuali enti gestori (il CISS Ossola, che tra gli attuali enti gestori è quello che ha il numero più elevato di comuni, ne raggruppa 36), ma anche se si prende in considerazione l'attuale panorama degli enti gestori socio assistenziali a livello regionale.

Alcune realtà significative per un confronto, per numerosità dei comuni ed ampiezza del territorio di riferimento, sono:

- Il Consorzio socio assistenziale Alba, Langhe e Roero (65 comuni);
- Il Consorzio Monviso solidale (58 comuni);
- Il Consorzio In.Rete di Ivrea (47 comuni + 2 unioni di comuni);
- Il Consorzio socio assistenziale del Cuneese (31 comuni).

Va detto che in nessuno dei quattro enti considerati l'ambito territoriale coincide con quello dell'ASL di riferimento, come accadrebbe invece in questo caso.

In ogni caso l'ipotesi di ente gestore unico impone senz'altro delle riflessioni:

- sulle modalità di rappresentanza dei comuni nell'assemblea consortile;
- sulla composizione del consiglio di amministrazione.

La situazione attuale dei tre enti gestori si presenta abbastanza omogenea per quanto riguarda gli aspetti che regolano composizione e funzionamento dell'assemblea consortile:

- enti partecipanti: in tutti e tre i casi l'assemblea consortile è costituita solo da comuni. Non vi sono altri enti che partecipano al consorzio;
- quote di voto;
- quorum costitutivi e quorum deliberativi, con alcune differenze nei quorum previsti in seconda convocazione.

Unica differenza significativa è la competenza a nominare il Direttore, che nel CSSV Verbano è in capo all'Assemblea consortile.

La situazione, invece, si presenta assai più variegata per quanto riguarda i consigli di amministrazione, per i quali vi sono differenze per quanto riguarda il numero dei componenti, la durata in carica, i criteri da seguire nella loro composizione e le modalità di nomina.

Nell'ipotesi di costituzione del nuovo ente gestore occorre chiedersi come garantire la governabilità dell'ente e, al tempo stesso, il raccordo con gli 83 comuni del territorio.

Può essere utile, in proposito, vedere come viene affrontato tale tema nei quattro consorzi presi come possibile riferimento.

La Tabella 74 fornisce un quadro sinottico degli organi di governo previsti in ciascuno dei quattro consorzi, prendendo come riferimento le disposizioni contenute nei rispettivi statuti.

Tabella 74.- Organi di governo in altri enti gestori

	Alba, Langhe e Roero	Monviso solidale	INRETE Ivrea	CSAC Cuneo
Composizione	65 Comuni	58 Comuni	47 Comuni 2 Unioni di Comuni (di complessivi 8 Comuni)	31 Comuni
Composizione dell'Assemblea	Un rappresentante per ogni Ente consorziato nella persona del Sindaco o del rappresentante legale.	Rappresentanti degli enti consorziati nelle persone del Sindaco, o di un Assessore o di un Consigliere suo delegato	Un rappresentante per ciascun Comune, individuato nella persona del Sindaco.	Rappresentanti degli Enti consorziati nelle persone del loro legale rappresentante o di un suo delegato.
Criteri di nomina del Consiglio di Amministrazione	Il territorio è suddiviso in 3 aree territoriali, ciascuna delle quali nomina un componente del CdA. Al Comune di Alba spetta la nomina di 2 componenti del	I 7 Consiglieri di Amministrazione sono eletti dall'Assemblea, le proposte di nomina devono pervenire da Comuni che rappresentino almeno il 10% delle quote o dei	Il Consiglio di Amministrazione è nominato garantendo un membro proposto dal Comune di Ivrea, un membro proposto dai Comuni superiori ai 3.000 abitanti, un	Il Consiglio di Amministrazione è eletto dall'Assemblea e si compone di cinque consiglieri sulla base di una ripartizione territoriale che, tuttavia, non

	Alba, Langhe e Roero CdA	Monviso solidale Comuni)	INRETE Ivrea	CSAC Cuneo
			membro proposto dai Comuni inferiori ai 3.000 abitanti.	ricomprende tutti i Comuni (ne restano esclusi, infatti, 9).
Altri organi a rappresentanza territoriale			Presenza di un organo consultivo, il Comitato di Presidenza che viene nominato dalla Assemblea sentiti i Sindaci dei Comuni appartenenti agli ex distretti socio sanitari e tenendo conto della detta ripartizione territoriale. Esso è composto da undici membri, compreso il Presidente.	

Dal confronto è possibile trarre le seguenti considerazioni:

- con riferimento alla composizione dell'assemblea consortile, in generale si è mantenuta la scelta di una partecipazione diretta dei singoli comuni, tramite i sindaci o loro delegate. Nel Consorzio In.Rete., tuttavia, si è data la possibilità di far partecipare al Consorzio le Unioni di comuni, in rappresentanza dei comuni che vi fanno parte. Ciò è coerente con il fatto che le unioni di comuni (in particolare quelle obbligatorie), in base alla normativa vigente devono vedersi delegata la funzione sociale. Inoltre tale soluzione, se estesa ad una pluralità di unioni di comuni, potrebbe contribuire allo snellimento della composizione dell'assemblea consortile;
- il Consorzio In.Rete ha ritenuto opportuno, inoltre, affiancare all'assemblea consortile un comitato di presidenza, composto da sindaci rappresentativi del territorio, che funga da supporto all'assemblea stessa nello svolgimento dei compiti di indirizzo politico, e si faccia carico del raccordo con il consiglio di amministrazione;
- il Consorzio Alba, Langhe e Roero e il CSAC Cuneese si sono preoccupati di introdurre criteri di rappresentatività territoriale nella composizione dei consigli di amministrazione. Il Consorzio IN.RETE. adotta un criterio di rappresentanza in base alle dimensioni demografiche dei comuni, analogo a quello vigente nel CISS Ossola. Ciò a conferma che in enti così ampi e frammentati a livello territoriale, il raccordo con il territorio assume una rilevanza ancora più critica che in altri contesti.

Nel definire i criteri di composizione dell'assemblea consortile si potrebbe, pertanto, puntare su diverse soluzioni:

- il mantenimento dei soli comuni, quali enti aderenti al nuovo consorzio;

- l'ingresso delle unioni di comuni e delle unioni di comuni montani nell'assemblea consortile, in rappresentanza dei comuni che ne fanno parte;
- il mantenimento dei soli comuni, con la creazione di un ulteriore organismo di rappresentanza, sempre composto da sindaci o loro delegati, che svolga funzioni di raccordo tra l'assemblea consortile e il Consiglio di amministrazione. Questa soluzione sarebbe, per certi aspetti, analoga a quella che caratterizza la governance dell'ASL, che vede la Conferenza dei Sindaci degli 83 comuni affiancata da un tavolo di rappresentanza composto da 5 sindaci.

Per quanto riguarda la costituzione del consiglio di amministrazione, è opportuno valutare l'opportunità di prevedere criteri di rappresentatività territoriale nei meccanismi di nomina, che si affianchino ad altri criteri quali la competenza tecnica e professionale. Ciò vale soprattutto se non si prevedano organismi di rappresentanza a supporto dell'assemblea consortile.

2.1.3 Portafoglio dei servizi e assetto organizzativo

L'analisi dei servizi erogati e degli assetti organizzativi e di personale ha mostrato differenze significative tra gli attuali enti gestori, che potrebbero richiedere tempo per poter essere affrontate ed appianate nell'ottica di una possibile unificazione.

Con riferimento al **portafoglio dei servizi**, attualmente si presentano differenze rilevanti con riferimento a:

- **deleghe conferite dai comuni** e, conseguentemente, grado di copertura territoriale dei servizi offerti. Solo un Consorzio (il C.I.S.S. Cusio) ha una delega piena da parte di tutti i comuni consorziati su tutte le materie oggetto della L.r. 1/04. Negli altri due enti gestori la situazione si presenta più variegata, in quanto non vi è la delega completa di tutte le funzioni e i servizi socio assistenziali (in particolare su assistenza economica e integrazioni di rette);
- **quote di finanziamento comunali**. Posto che in tutti e tre gli enti vige il criterio della quota pro-capite sulla popolazione residente, le quote di finanziamento si differenziano sensibilmente sia per l'importo, sia per le modalità di determinazione. Tali scelte discendono, almeno in parte, dalle funzioni e dai servizi che sono stati conferiti da ciascun ente gestore;
- scelte in merito allo sviluppo dei **servizi**. In ciascun territorio sono state effettuate scelte differenti in merito allo sviluppo di determinati servizi ed alle formule gestionali utilizzate. Si pensi, per esempio, alle differenti scelte assunte con riferimento alla gestione dei migranti.

Tali differenze pongono una riflessione anche sul tipo di Consorzio che si intende realizzare. Semplificando il ragionamento, si potrebbero individuare due modelli alternativi:

- il **Consorzio "pieno"**. Tale modello di Consorzio imporrebbe a tutti i comuni di dare delega piena di tutte le funzioni e i servizi al nuovo ente gestore, in linea con la situazione che già caratterizza il CISS Cusio. Si potrebbe

ipotizzare un percorso di adeguamento graduale per quei territori nei quali le deleghe, allo stato attuale, non sono complete;

- il **“Consorzio a geometria variabile”**. Tale modello di Consorzio potrebbe prevedere l'adesione obbligatoria dei comuni ad un nucleo minimo di funzioni e servizi attualmente gestiti da tutti e tre gli enti gestori. Lascerebbe, però la facoltà a ciascun comune di scegliere se conferire al nuovo ente servizi attualmente non delegati al proprio ente gestore. Tale modello si avvicinerebbe, almeno in parte, alla situazione che ad oggi caratterizza il CISS Ossola e il CSSV Verbano.

La scelta dell'uno o dell'altro modello ha ricadute significative su aspetti quali:

- le quote di finanziamento a carico dei comuni;
- l'assetto organizzativo conseguente;
- alcune scelte assunte in passato in merito alla gestione ed allo sviluppo dei servizi.

Qualunque sia la scelta adottata, tale riflessione pone in discussione le scelte effettuate dai diversi territori negli anni precedenti.

Il “Consorzio pieno”, per esempio, porterebbe ad un sistema di quota pro-capite unica per tutti gli 83 comuni, il cui importo si avvicinerebbe, presumibilmente, più a quello che attualmente caratterizza il CISS Cusio piuttosto che gli altri due enti gestori. Inoltre imporrebbe ai comuni del CISS Ossola e del CSSV Verbano di abbandonare il presidio diretto di alcuni servizi storicamente non delegati ai propri enti. Tale soluzione, tuttavia, favorirebbe una maggiore uniformità nei criteri di erogazione dei servizi su tutti gli 83 comuni del territorio.

Il “Consorzio a geometria variabile”, viceversa, consentirebbe ad un buon numero di comuni di non mettere in discussione, almeno nell'immediato, le proprie scelte storiche in merito alla gestione di determinati servizi. Tale modello comporterebbe, tuttavia, la costruzione di un sistema di tariffe differenziate in funzione dei servizi effettivamente delegati da ciascun comune. Ciò potrebbe comportare cambiamenti significativi nei comuni di tutti i territori, ma soprattutto per quelli del CISS Cusio, che partono da un sistema di quota unica.

È evidente che valutazioni di questo tipo possono richiedere del tempo, per poter essere affrontate e definite con la condivisione di tutti i territori. È opportuno, quindi, tenere questo aspetto in considerazione, nel momento in cui si optasse per l'avvio del percorso di unificazione. Tali aspetti potrebbero richiedere, infatti, tempi non brevi per la loro definizione.

Un altro fattore di criticità è rappresentato dalle differenti scelte adottate dagli attuali enti gestori in merito i servizi soggetti a compartecipazione dell'utenza. Armonizzare le politiche adottate su questo aspetto potrebbe richiedere tempo e difficoltà nei confronti dell'utenza e della cittadinanza.

Dall'altro lato, rinunciare alla compartecipazione dell'utenza al costo di alcuni servizi, potrebbe rendere problematico garantire la loro copertura finanziaria.

Anche l'analisi degli **assetti organizzativi** ha evidenziato differenze significative nelle condizioni, nell'assetto e nelle soluzioni adottate dai tre enti gestori.

Si segnalano, in particolare, le differenti scelte adottate con riferimento al **servizio sociale professionale**, il cui rilievo strategico è essenziale per l'intero assetto dei servizi sociali del territorio. Il CISS Cusio e il CSSV Verbanò adottano un modello organizzativo su base territoriale, prevedendo équipe per la presa in carico organizzati su distretti territoriali. Il CISS Ossola, invece, adotta un modello organizzativo specialistico, con équipe per la presa in carico organizzate sulle singole fasce di utenza, e che operano sull'intero territorio consortile.

Senza entrare nel merito dei punti di forza e di debolezza dei due modelli organizzativi, allo stato attuale rileva la disomogeneità presente tra gli enti gestori.

L'unificazione dei tre enti gestori dovrà necessariamente richiedere la convergenza del servizio sociale professionale verso un modello organizzativo omogeneo. Ciò comporterà cambiamenti significativi (per alcuni territori) nelle modalità operative del servizio, ma inciderà in modo significativo sull'assetto organizzativo complessivo del nuovo Consorzio. **Anche in questo caso ci si trova di fronte a scelte che richiederanno tempo ed approfondimenti significativi, prima di poter essere adottate in via definitiva.**

Viceversa, la creazione in unico ente gestore potrebbe favorire un'ottimizzazione dei **servizi amministrativi generali**, favorendo economie di scala e di specializzazione. Tale percorso sarebbe agevolato dal fatto che, come visto nella Tabella 49, i tre enti gestori hanno adottato le medesime soluzioni con riferimento ai principali sistemi informativi amministrativi. Ciò dovrebbe facilitare l'uniformazione delle procedure amministrative, grazie alla conoscenza dei relativi sistemi informativi da parte del personale dei tre enti. Sarebbe inoltre possibile riorganizzare, almeno in parte il personale, puntando sulla specializzazione di alcune figure, in modo da garantire una migliore distribuzione del carico di lavoro e una maggiore capacità nel far fronte a problematiche amministrative che si rivelano sempre più complesse ed in continua evoluzione (es. appalti, trasparenza, contabilità, protocollo) e che, al tempo stesso rappresentano la "spina dorsale" nel funzionamento di ogni amministrazione. **È quindi ragionevole ritenere che l'unificazione dei tre enti gestori possa portare a significative sinergie nella gestione amministrativa.**

Occorre poi valutare ulteriori possibili risparmi e sinergie ottenibili. Tuttavia non è detto che l'unificazione dei tre enti gestori porti automaticamente a risparmi e sinergie su tutti i servizi.

È ragionevole attendersi la riduzione di alcune **spese generali di funzionamento**, quali quelle connesse agli organi istituzionali e di controllo, nonché di alcuni costi relativi alle sedi amministrative, ed ai sistemi informativi adottati (grazie all'unificazione dei contratti di fornitura).

La Tabella 75 presenta una prima stima di massima del complesso delle spese amministrative generali che potrebbero essere interessate da risparmi a seguito dell'unificazione. Si tratta, ovviamente di una stima che dovrà essere concretamente verificata qualora si intraprenda effettivamente il percorso di unificazione.

Tabella 75.- Spese amministrative generali che potrebbero essere oggetto di risparmi a seguito dell'unificazione – Stima di massima

Spesa	Importo stimato
Organi istituzionali, Revisore e Nucleo di valutazione	15.393,10 €
Prestazioni professionali (legali, amministrative, contabili ecc.)	44.158,77 €
Sicurezza sul lavoro	9.954,16 €
Servizi diversi esternalizzati (es. pulizie uffici, servizi informatici, ecc.)	57.422,31 €
Manutenzioni	71.939,09 €
TOTALE SERVIZI GENERALI	198.867,43 €

Fonte: Elaborazioni da Conti consuntivi 2015 degli enti gestori

È più arduo, invece, ipotizzare sinergie e risparmi consistenti nella **riorganizzazione dei servizi territoriali** (tra i quali sono inclusi il segretariato sociale, il servizio sociale professionale, il SAD e i servizi di educativa territoriale). La conformazione del territorio, infatti, non consente di ipotizzare integrazioni rilevanti tra le équipes territoriali dei tre enti gestori. L'unica area di intersezione forte tra i tre enti gestori è **l'area del fondotoce**. Un'altra area di intersezione è rappresentata dalla Val Cannobina, che mette in comunicazione il territorio del CISS Ossola con quello del CSSV Verbano. Tuttavia, in questo caso, è difficile pensare a benefici tangibili derivanti dall'integrazione tra i servizi offerti dai due enti gestori.

Altri possibili risparmi potrebbero derivare dai **servizi specialistici appaltati** dai tre enti gestori. La Tabella 76 riporta una stima di massima delle spese per appalti specialistici dei tre enti gestori che potrebbero essere interessati da alcuni risparmi derivanti dalla centralizzazione in un unico soggetto degli appalti in essere.

Tabella 76.- Spese per servizi appaltati che potrebbero essere oggetto di risparmi a seguito dell'unificazione – Stima di massima per area di intervento

Area di intervento	Dati aggregati
Servizio sociale e segretariato sociale	31.070,47 €
Minori	260.641,76 €
Anziani	499.404,74 €
Disabili	1.181.053,03 €
Altri servizi finali e progetti specifici	1.750.509,71 €
TOTALE SERVIZI SU AREE FINALI	3.722.679,71 €

La stima potrà essere attentamente definita solo qualora si intraprenda effettivamente il percorso di unificazione. In questo caso, la massa di spesa "aggregabile" ammonterebbe a poco più di 3milioni e 700mila euro.

I risparmi potrebbero essere ottenuti grazie ad una maggiore forza contrattuale del nuovo ente gestore nelle gare d'appalto, alla possibilità di aggregare una "massa critica", in termini di utenti e volumi di servizi richiesti, costituita dalla somma dei tre attuali enti gestori.

Tuttavia occorre tener conto che la centralizzazione degli appalti dei servizi esternalizzati imporrebbe la necessità di rivedere ed uniformare gli standard di qualità attualmente garantiti dai tre enti gestori. Ciò potrebbe comportare dei riflessi sulla spesa complessiva di tali servizi.

La creazione di un ente gestore unico potrà comportare risparmi anche nei **costi inerenti alla struttura organizzativa**, grazie alle riduzioni della dotazione organica che potranno interessare le figure dirigenziali, gli incarichi di posizione organizzativa e gli incarichi di specifiche responsabilità.

La creazione della struttura organizzativa del nuovo ente **dovrà passare necessariamente da una radicale rivisitazione delle scelte organizzative effettuate in passato da ciascuno degli enti gestori**, con importanti ripercussioni sulle condizioni lavorative del personale, soprattutto con riferimento ai percorsi di carriera realizzati in ciascun ente.

Vi è quindi il rischio, da un lato, che i risparmi ipotizzabili dallo snellimento di alcuni aspetti delle strutture organizzative degli attuali enti gestori si rivelino, nel concreto, non realizzabili. Dall'altro lato, nella progettazione della nuova struttura organizzativa la ricerca dei possibili risparmi dovrà tener conto anche della necessità di un'adeguata valorizzazione del percorso professionale realizzato dagli operatori dei tre consorzi.

Si tratta, quindi, di un aspetto assai delicato, che presenta criticità significative che vanno tenute in considerazione nel valutare l'ipotesi di unificazione dei tre enti gestori.

Un ulteriore elemento di criticità, in parte collegato alla situazione degli assetti organizzativi degli enti gestori, è costituito dalla **disomogeneità che si riscontra sull'inquadramento contrattuale e retributivo di alcune categorie di personale** dei tre enti gestori. Questa situazione è frutto delle scelte operate nel passato all'interno di ciascun ente, ma nel momento in cui si andasse verso un percorso di unificazione, tali differenze potrebbero costituire un fattore di disagio molto forte nel personale e, quindi, un fattore notevolmente critico da governare nel percorso di transizione al nuovo ente.

2.1.4 Profilo economico finanziario

L'analisi del profilo economico finanziario ha messo in luce, anche in questo caso, alcune differenze significative tra i tre enti gestori, che potrebbero costituire un elemento di difficoltà nella transizione ad un nuovo ente.

Tutti e tre gli enti presentano notevoli difficoltà nell'acquisizione e riscossione dei trasferimenti, difficoltà che impattano sulla capacità di far fronte tempestivamente alle spese assunte. A queste difficoltà, i tre enti hanno risposto in modo differenziato. La situazione fotografata nei conti consuntivi del 2015 ha visto il CISS Cusio e il CISS Ossola ricorrere massicciamente all'anticipazione di tesoreria per far fronte ai propri pagamenti. Nel CISS Ossola la situazione è ulteriormente critica, poiché i dati hanno evidenziato, oltre alla difficoltà nello smaltire i debiti maturati nella gestione di competenza (comune a tutti e tre gli enti gestori), la difficoltà nello smaltire i debiti pregressi entro l'esercizio successivo. Tale difficoltà non è stata

riscontrata nel CISS Cusio e nel CSSV Verbano. Il CSSV Verbano ha saputo far fronte alle tensioni di cassa ricorrendo in modo contenuto all'anticipazione di tesoreria, grazie alla elevata consistenza del proprio avanzo di amministrazione, prevalentemente generato dal saldo della gestione in conto residui (che ha fornito buona parte dei flussi di cassa necessari per far fronte ai pagamenti).

La differente situazione economico finanziaria di partenza degli attuali enti gestori potrebbe costituire un fattore di criticità nel percorso di unificazione.

Le problematiche di cassa evidenziate, potrebbero mantenersi elevate anche nell'ipotesi di accorpamento dei tre bilanci, ed è presumibile che le disponibilità di cassa presenti nel bilancio del CSSV Verbano non sarebbero più sufficienti, da sole, a far fronte alle tensioni di liquidità di un bilancio sensibilmente più corposo. Ciò significa che, assai probabilmente, il nuovo ente gestore unico sarebbe costretto ad un ricorso comunque intensivo e costante alle anticipazioni di tesoreria per far fronte ai propri pagamenti.

Va infine considerata la diversa dimensione e composizione degli avanzi di amministrazione che i tre attuali enti gestori farebbero confluire all'interno del nuovo ente. Anche questa disomogeneità di partenza andrebbe attentamente analizzata e governata.

2.1.5 Un quadro di sintesi

La Tabella 77, attraverso l'utilizzo di una matrice S.W.O.T., tenta di fornire una sintesi delle considerazioni effettuate nei paragrafi precedenti, individuando punti di forza, punti di debolezza, opportunità e rischi connessi all'ipotesi di unificazione.

Tali elementi dovranno essere attentamente considerati, quale che sia lo scenario che il territorio si appresta ad intraprendere.

Tabella 77.- La matrice S.W.O.T. sull'ipotesi di unificazione

Punti di forza	Punti di debolezza
<ul style="list-style-type: none"> • Possibili sinergie significative dall'integrazione dei servizi amministrativi; • Possibili risparmi e sinergie da valutare con la centralizzazione dei servizi esternalizzati; • Possibili risparmi derivanti dal contenimento di alcune spese amministrative generali 	<ul style="list-style-type: none"> • Disomogeneità di partenza nel quadro delle deleghe e dei servizi gestiti; • Disomogeneità nella dimensione e nella composizione delle quote di finanziamento comunali; • Disomogeneità nell'inquadramento contrattuale ed economico di alcune categorie di personale, e differenze significative nell'utilizzo di alcuni istituti contrattuali (in particolare, PO e specifiche responsabilità).
Opportunità	Rischi
<ul style="list-style-type: none"> • Coerenza con gli indirizzi regionali • Semplificazione del raccordo con altri attori istituzionali presenti sul territorio (ASL, Unioni di comuni, Scuola, Lavoro, ecc.); • Omogeneità sostanziale della struttura demografica dei territori di riferimento; • Possibilità di allineare ed uniformare nel tempo il sistema di offerta e gli standard quantitativi e qualitativi su tutto il territorio 	<ul style="list-style-type: none"> • Le sinergie ottenibili sui servizi territoriali rischiano di essere limitate a causa della conformazione del territorio; • La nuova struttura organizzativa dell'ente unico nascerebbe da una drastica rivisitazione delle strutture degli attuali enti gestori, con possibili rilevanti conseguenze sulla gestione del personale; • La differente situazione finanziaria di

	<p>partenza dei tre attuali enti gestori può rendere difficoltoso il percorso di integrazione. Le criticità nella gestione di cassa potrebbero rimanere, nonostante l'unificazione.</p>
--	---

2.2 Alcuni scenari possibili

La decisione in merito a quale assetto dare alla gestione dei servizi socioassistenziali è rimessa ai comuni del territorio. Su tale valutazione incideranno una serie di variabili di diverso tipo, alcune delle quali sono state analizzate in questo studio di fattibilità.

Tutto ciò nella consapevolezza che il presente, studio pur ricercando un significativo livello di approfondimento nell'affrontare le tematiche trattate, non può per sua natura ricomprendere l'intera complessità e varietà delle questioni in gioco, che implicano ulteriori valutazioni di carattere tecnico e politico.

A conclusione di questo studio, tuttavia, si ritiene opportuno delineare brevemente alcuni scenari possibili, basati sulle considerazioni esposte nei paragrafi precedenti, pur nella consapevolezza che, presumibilmente, non si tratta degli unici scenari praticabili.

Gli scenari ipotizzabili, alla luce del presente studio, potrebbero essere quattro:

1. il **mantenimento dello status quo**, ossia la rinuncia ad intraprendere un percorso di unificazione tra i tre enti gestori;
2. un percorso di **unificazione "veloce"**, che porti allo scioglimento dei tre attuali enti gestori ed alla costituzione del nuovo ente unico, e si preoccupi solo successivamente di armonizzare le differenze esistenti nel portafoglio di servizi offerti, nelle forme di finanziamento, negli assetti organizzativi e di personale ereditati dai tre enti;
3. un percorso di **unificazione "graduale"**, che parta da un percorso di "avvicinamento" tra i tre attuali enti gestori, senza comportarne da subito lo scioglimento. Ciò consentirebbe di preparare le condizioni per creare un'unificazione costruita su basi più omogenee;
4. un **"percorso intermedio"**, che potrebbe vedere partire da subito l'unificazione di due dei tre enti gestori, ossia quelli che presentano una situazione di partenza ritenuta tendenzialmente più omogenea. Il terzo ente si fonderebbe solo in un momento successivo, ma nel frattempo lavorerebbe con il nuovo ente nato dai due enti gestori per uniformare gradualmente le proprie condizioni operative e facilitare l'unificazione.

È bene considerare, tuttavia, che nel momento in cui si valutasse di procedere all'unificazione dei tre attuali consorzi, quale che siano le modalità con cui si intenderà proseguire, è assai difficile pensare ad un'unificazione che abbia effetti immediati.

In altre parole, le disomogeneità rilevate tra i tre enti gestori su diversi aspetti della gestione rendono impensabile ipotizzare la creazione di un ente gestore unico che divenga operativo dal 2017. È più ragionevole ipotizzare che, una volta assunta la decisione di procedere all'unificazione dei tre consorzi, il 2017 sia dedicato a preparare nel concreto il percorso di transizione al nuovo ente, programmando le attività necessarie in relazione al tipo di percorso che si intenderà seguire.

Nei paragrafi che seguono vengono brevemente descritti i quattro scenari ipotizzati.

2.2.1 *Il mantenimento dello status quo*

Il mantenimento dello *status quo* potrebbe essere giustificato dalla constatazione che le disomogeneità rilevate nel corso di questa analisi rendano l'ipotesi di unificazione dei tre enti gestori, se non irrealizzabile, molto difficoltosa. I costi da affrontare per armonizzare le differenze rilevate potrebbero essere ritenuti eccessivi rispetto ai benefici ottenibili a seguito della creazione dell'ente unico. In particolare, giocherebbero a favore di questa soluzione le difficoltà che si potrebbero incontrare nel definire il complesso delle deleghe dei comuni al nuovo ente gestore, le quote di finanziamento comunali, le politiche di compartecipazione dell'utenza al costo dei servizi e le scelte che impatterebbero sul personale dei tre enti gestori.

Tale scelta potrebbe essere ritenuta ragionevole e sostenibile per un arco temporale medio-breve, perché "i tempi non sono ancora maturi".

Tuttavia, nel medio-lungo periodo il mantenimento dello *status quo* sarebbe incoerente:

- con gli indirizzi definiti a livello regionale, che pure prevedono un avvicinamento "graduato" alla coincidenza tra ambito territoriale delle politiche sanitarie ed ambito territoriale delle politiche sociali;
- con le scelte già assunte dal territorio in ambito sanitario, che hanno portato verso il distretto sanitario unico provinciale.

2.2.2 *L'unificazione "veloce"*

Lo scenario dell'unificazione "veloce" mira a costituire il nuovo ente gestore partendo innanzitutto dall'assetto istituzionale e dalla *governance*, per affrontare in una fase successiva l'integrazione gestionale ed organizzativa tra i servizi ereditati dai tre enti gestori.

In questo scenario si lavorerebbe per definire il percorso di scioglimento dei tre consorzi e della conseguente costituzione del nuovo ente gestore, affrontando innanzitutto le questioni legate alla definizione della composizione e della modalità di funzionamento degli organi di governo del nuovo ente. Il percorso si concentrerebbe sulla definizione dello statuto e della convenzione istitutiva del nuovo ente, affrontando anche altri temi quali i servizi da conferire (delega totale o delega a "geometria variabile"), la definizione delle quote di finanziamento comunale, la definizione della macrostruttura organizzativa, le modalità di successione nei contratti e nelle obbligazioni in essere dei consorzi che verrebbero sciolti.

Come già evidenziato, tale percorso di transizione potrebbe richiedere comunque un tempo ragionevolmente lungo, e dovrebbe culminare nelle deliberazioni con le quali i diversi consigli comunali decretano lo scioglimento degli attuali enti gestori e l'istituzione del nuovo ente.

A seguito dell'istituzione del nuovo ente si procederebbe alla riorganizzazione complessiva delle strutture e dei servizi acquisiti dagli attuali enti gestori intervenendo nella soluzione degli aspetti di disomogeneità rilevati nei modelli organizzativi, nelle politiche di compartecipazione dell'utenza, ecc.

Tale scenario potrebbe, ragionevolmente (e fatta salva l'assenza di ostacoli al percorso di unificazione) condurre ad un nuovo ente gestore che diventi operativo, quantomeno come soggetto giuridico, a decorrere dal 2018.

Tuttavia tale ente nascerebbe lasciando irrisolti a monte tutta una serie di nodi, a livello gestionale ed organizzativo, che potrebbero condizionarne pesantemente l'operatività.

2.2.3 L'unificazione "graduale"

Lo scenario dell'unificazione "graduale" si preoccuperebbe di giungere alla costituzione del nuovo ente solo dopo avere creato tutte le principali condizioni gestionali ed organizzative per omogeneizzare il più possibile la situazione dei tre attuali enti gestori, prima di procedere al loro scioglimento ed alla creazione del nuovo soggetto giuridico.

In questo scenario, anziché lavorare dapprima sulla "testa" del nuovo ente (statuto, organi di governo, macrostruttura organizzativa, ecc.), si lavorerebbe sulle "fondamenta", delineando un percorso di graduale avvicinamento dei tre consorzi su aspetti quali:

- i servizi delegati dai comuni;
- le quote di finanziamento;
- le politiche tariffarie sull'utenza;
- i modelli gestionali ed organizzativi dei principali servizi, e in particolare del servizio sociale professionale;
- gli assetti organizzativi e le politiche del personale;
- la gestione finanziaria.

Il percorso potrebbe prevedere la costituzione di gruppi di lavoro congiunti tra gli operatori dei tre consorzi, finalizzati ad esaminare le modalità organizzative e le prassi operative al fine di definire protocolli operativi condivisi. Si potrebbe anche ipotizzare, almeno in alcuni casi, il ricorso a convenzioni per lo svolgimento di servizi congiunti tra i tre enti. In tale percorso potrebbero rientrare anche una programmazione ed una gestione associata degli appalti in scadenza sui principali servizi, al fine di giungere a parametri e standard quantitativi e qualitativi omogenei. In tale scenario, in sostanza, si mirerebbe a creare condizioni di maggiore omogeneità tra gli attuali enti gestori, prima di procedere alla costituzione del nuovo ente.

I tempi, in questo caso, sarebbero necessariamente più lunghi. È più probabile, inoltre, il rischio di rallentamenti nel percorso, che richiederebbe un presidio politico tecnico costante, con la definizione di un cronoprogramma da assoggettare a verifiche periodiche per garantire il concreto avanzamento delle diverse attività programmate.

Non è detto, inoltre, che tale percorso, seppur affrontato in modo graduale e con un ampio coinvolgimento degli operatori, porti necessariamente alla soluzione di tutte le problematiche individuate.

2.2.4 Il percorso "intermedio"

Lo scenario "intermedio" punterebbe all'unificazione "veloce" di due dei tre enti gestori. In sostanza, si costituirebbe il nuovo ente gestore partendo dall'unificazione

dei due consorzi che presentano maggiori elementi di omogeneità, magari accompagnati da una volontà politica già chiara e definita nell'ottica dell'unificazione. Tali enti potrebbero avviare il percorso di unificazione secondo modalità analoghe a quelle descritte nello scenario dell'unificazione "veloce", definendo l'assetto di istituzionale e la governance del nuovo ente e puntando dapprima alla creazione del nuovo soggetto giuridico, per poi lavorare sull'integrazione effettiva dei diversi aspetti organizzativi e gestionali. Il terzo ente gestore verrebbe coinvolto nelle fasi di studio e definizione dello statuto e degli altri strumenti che regolerebbero la vita del nuovo ente gestore. Una volta costituito il nuovo ente, questo lavorerebbe con il consorzio rimasto fuori per omogeneizzare modelli e prassi operative, sino a creare le condizioni per la sua incorporazione. Si tratta di uno scenario difficile da delineare, e che probabilmente potrebbe aver senso ipotizzare in un contesto che vede i territori di almeno due enti gestori caratterizzati da una volontà chiara ed unanime, a livello politico e tecnico, di procedere all'unificazione, con un territorio nel quale, invece, non si è raggiunta ancora questa unanimità di vedute.

3. Conclusioni

Il presente studio di fattibilità viene reso ai tre Consorzi del Verbano Cusio Ossola che ne hanno commissionato la realizzazione.

Lo studio si è focalizzato prevalentemente sull'analisi dello "stato dell'arte" di ciascuno dei tre attuali enti gestori, al fine di fornire elementi utili per valutare se vi siano le condizioni preliminari necessarie per ipotizzare un percorso di unificazione. I diversi aspetti presi in considerazione (contesto, assetto istituzionale e governance, portafoglio dei servizi ed assetto organizzativo, profilo economico finanziario) hanno fatto emergere alcune opportunità e vantaggi che si potrebbero perseguire mediante l'unificazione dei tre enti gestori. Al tempo stesso, però, sono emerse diverse criticità che sarà necessario presidiare con estrema attenzione, nel momento in cui si volesse intraprendere il percorso di unificazione. Alcune disomogeneità di partenza rilevate nel portafoglio dei servizi delegati agli attuali enti gestori, nelle forme di finanziamento adottate, negli assetti organizzativi e di personale, nonché nella situazione economico finanziaria, potrebbero costituire un ostacolo al percorso di unificazione.

La soluzione di alcuni degli aspetti delineati richiede, a parere di chi scrive, approfondimenti ulteriori, che vanno oltre i limiti del presente studio, nonché confronti e valutazioni all'interno dei diversi territori, al fine di giungere ad una decisione attenta e ponderata in merito al futuro assetto che si intende dare alle politiche sociali del territorio.