



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea  
in  
Amministrazione, Finanza e Controllo

Tesi di Laurea

**Il controllo di gestione nelle IPAB.  
Il caso dell'IPAB "F.F. Casson" di Chioggia nel  
triennio 2022-2024**

**Relatore**

Ch. Prof. Antonio Costantini

**Correlatrice**

Ch.ma Prof.ssa Silvia Panfilo

**Laureando**

Matteo Boscolo Meneguolo

Matricola 888872

**Anno Accademico**

2026 / 2027



## **Dichiarazione del ricorso a strumenti di Intelligenza Artificiale (IA)**

Il sottoscritto *Matteo Boscolo Meneguolo*, matricola numero **888872**, iscritto presso Ca' Foscari al corso di Laurea magistrale Amministrazione Finanza e Controllo, autore dell'elaborato finale *Il controllo di gestione nelle IPAB. Il caso dell'IPAB "F.F. Casson" di Chioggia nel triennio 2022-2024*, relatore *Antonio Costantini*, consapevole delle sanzioni previste dall'art. 76 del Testo unico, D.P.R. 28/12/2000 n.445, e della decadenza dei benefici prevista dall'art. 75 del medesimo Testo unico in caso di dichiarazioni false o mendaci, sotto la propria personale responsabilità ai sensi degli artt. 46 e 47 del D.P.R. 28/12/2000 n. 445,

### **DICHIARA**

di aver fatto ricorso a tecnologie di intelligenza artificiale generativa per supportare vari aspetti della ricerca e della scrittura del suo elaborato finale/della mia tesi di laurea, in particolare:

- *ChatGPT (GPT-5.6 Luna), versione rilasciata nell'anno 2026;*
- *Gemini 3.1 Pro, versione rilasciata nell'anno 2026;*
- *per la correzione di errori grammaticali e sintattici e la revisione della forma stilistica.*

### **DICHIARA INOLTRE**

che tutto il materiale generato dall'IA è stato attentamente verificato, rivisto e rielaborato dall'autore, che si assume la piena responsabilità per la qualità, l'accuratezza e l'integrità scientifica del lavoro.



# INDICE

|                                                                                                                    |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUZIONE.....</b>                                                                                           | <b>1</b>  |
| <b>CAPITOLO I: IL QUADRO NORMATIVO E IL CONTROLLO DI GESTIONE NELLE IPAB..</b>                                     | <b>4</b>  |
| 1.1. L'evoluzione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e il nuovo assetto contabile..... | 4         |
| 1.1.1. La L.R. n. 43/2012 e le linee guida della Regione Veneto.....                                               | 6         |
| 1.1.2. Il passaggio alla contabilità economico-patrimoniale (DGR 725/2023) .....                                   | 9         |
| 1.2. Fondamenti del controllo di gestione nelle aziende pubbliche di servizi.....                                  | 11        |
| 1.2.1. Le logiche istituzionali e il neo-istituzionalismo.....                                                     | 16        |
| 1.2.2. Definizione di efficacia, efficienza ed economicità nel settore sociale .....                               | 19        |
| 1.2.3. Il ruolo del budget e della programmazione negli enti no-profit .....                                       | 25        |
| 1.2.4. Il monitoraggio della continuità aziendale (Going Concern) e i segnali di allerta .....                     | 28        |
| 1.2.5. Gli strumenti del controllo di gestione e i sistemi di reporting interno .....                              | 31        |
| <b>CAPITOLO II: ANALISI COMPARATIVA DELLA PERFORMANCE (FOCUS 2022-2024)</b>                                        | <b>37</b> |
| 2.1 La metodologia dell'analisi .....                                                                              | 37        |
| 2.2. Il case study: IPAB "F.F. Casson" .....                                                                       | 41        |
| 2.3. Il sistema di Governance e controllo interno nell'IPAB "F.F. Casson" .....                                    | 43        |
| 2.3.1. Organi di indirizzo e organi di revisione: l'importanza del parere del Collegio dei Revisori.....           | 44        |
| 2.3.2. La responsabilità del Presidente e del Responsabile Finanziario nel monitoraggio dei fluss.....             | 46        |
| 2.4. L'analisi della crisi nell'esercizio 2022.....                                                                | 48        |
| 2.4.1. Anatomia del disequilibrio reddituale .....                                                                 | 51        |
| 2.4.2. Le criticità emerse e la delibera n. 19/2023 per l'approvazione del piano di risanamento.....               | 56        |
| 2.5. Il percorso di recupero nell'esercizio 2023 e l'esercizio 2024 .....                                          | 59        |
| 2.5.1. L'inversione di tendenza.....                                                                               | 63        |
| 2.5.2. Analisi dei ricavi: l'impatto delle quote regionali e della saturazione dei servizi .....                   | 67        |
| 2.6. Analisi della struttura dei costi della produzione .....                                                      | 78        |
| 2.6.1. La gestione del personale: incidenza e ottimizzazione della forza lavoro .....                              | 80        |
| 2.6.2. La razionalizzazione degli acquisti e degli appalti esterni per servizi.....                                | 82        |

|                                                                                                                        |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>CAPITOLO III: IL CONTROLLO DEGLI INVESTIMENTI: IL CASO “BOSCHETTO 2” .....</b>                                      | <b>86</b>  |
| 3.1. Pianificazione e controllo degli investimenti strutturali.....                                                    | 86         |
| 3.1.1. Inquadramento strategico: l'ampliamento del nucleo "Salice" e la<br>ristrutturazione del "Boschetto" .....      | 89         |
| 3.1.2. Analisi delle immobilizzazioni in corso e fonti di finanziamento dedicate .....                                 | 96         |
| 3.2. Analisi equilibrio finanziario .....                                                                              | 99         |
| 3.2.1. Analisi del cash flow: la capacità dell'equilibrio monetario dal 2022 al 2024 .                                 | 102        |
| 3.2.2 L'impatto del debito: Posizione Finanziaria Netta, oneri finanziari e<br>monitoraggio del DSCR .....             | 105        |
| 3.3. Strategie patrimoniali a supporto del risanamento.....                                                            | 110        |
| 3.3.1. L'alienazione dei cespiti non funzionali per la copertura del deficit ereditato .                               | 113        |
| <b>CAPITOLO IV: PROPOSTA OPERATIVA DI UN SISTEMA DI REPORTING E KPI .....</b>                                          | <b>117</b> |
| 4.1. Mappatura dei Centri di Costo e di Responsabilità.....                                                            | 117        |
| 4.1.1. Identificazione dei centri di ricavo.....                                                                       | 120        |
| 4.1.2. Identificazione dei centri di supporto .....                                                                    | 126        |
| 4.2. implementazione di una dashboard di controllo direzionale .....                                                   | 133        |
| 4.2.1. KPI Economici .....                                                                                             | 140        |
| 4.2.2. KPI Operativi .....                                                                                             | 147        |
| 4.2.3. KPI Finanziari .....                                                                                            | 151        |
| 4.3. Il controllo come strumento di prevenzione della crisi.....                                                       | 156        |
| 4.3.1. La sistematizzazione dei report periodici.....                                                                  | 160        |
| 4.3.2. Simulazione di scenari: impatto dell'inflazione e dei costi energetici sulla<br>sostenibilità delle rette ..... | 163        |
| <b>CONCLUSIONI .....</b>                                                                                               | <b>169</b> |
| <b>BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA.....</b>                                                                                  | <b>173</b> |

## INTRODUZIONE

Nel contesto dei servizi alla persona, la capacità di coniugare sostenibilità economica, qualità delle prestazioni e corretto impiego delle risorse rappresenta una delle principali questioni di governo delle organizzazioni pubbliche. Le Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) si collocano pienamente all'interno di questa dinamica: pur perseguendo finalità istituzionali rivolte all'assistenza e alla tutela delle persone, operano attraverso strutture organizzative articolate, caratterizzate da rilevanti fabbisogni di personale, costi di gestione significativi e investimenti necessari a garantire la continuità e l'adeguatezza dei servizi. In tale prospettiva, il mantenimento dell'equilibrio economico, patrimoniale e finanziario non rappresenta un obiettivo distinto dalla funzione sociale dell'ente, ma costituisce una condizione necessaria per garantirne nel tempo il perseguimento della missione istituzionale.

All'interno di questo quadro, il controllo di gestione assume una rilevanza particolare, poiché non si limita alla semplice rilevazione dei fenomeni contabili, ma consente di mettere in relazione programmazione, budget, risultati conseguiti e analisi degli scostamenti. La disponibilità di informazioni adeguatamente strutturate permette infatti di comprendere non soltanto ciò che è accaduto, ma anche le principali determinanti dei risultati conseguiti e le eventuali criticità sulle quali intervenire. Tale impostazione risulta particolarmente significativa nelle aziende pubbliche di servizi alla persona, nelle quali la performance non può essere valutata esclusivamente attraverso grandezze economico-finanziarie, ma deve essere letta anche in relazione ai volumi di attività, all'impiego delle risorse e alle caratteristiche dei servizi erogati.

L'interesse verso questi strumenti si inserisce inoltre nell'evoluzione normativa che ha interessato le IPAB e, in particolare, il contesto regionale veneto. La L.R. n. 43/2012 ha avviato un processo di progressiva aziendalizzazione delle istituzioni, rafforzandone l'autonomia gestionale e introducendo una più netta distinzione tra indirizzo e gestione. Il percorso è stato successivamente completato, sotto il profilo contabile, dalle disposizioni della D.G.R. n. 725 del 22 giugno 2023, che hanno consolidato il ricorso alla contabilità economico-patrimoniale e agli strumenti di programmazione e monitoraggio degli equilibri. Tale evoluzione ha aumentato il rilievo delle informazioni economiche e finanziarie quali strumenti di governo e di responsabilizzazione dei soggetti che partecipano alla gestione dell'ente.

È in tale contesto che si inserisce il presente elaborato, dedicato al controllo di gestione nelle IPAB attraverso lo studio caso dell'IPAB "F.F. Casson" di Chioggia. La scelta di tale realtà ha permesso di osservare concretamente come le dinamiche economiche e finanziarie di un ente operante nei servizi alla persona possano essere analizzate e ricondotte alle relative determinanti gestionali. L'indagine è circoscritta al triennio 2022-2024, periodo nel quale l'ente attraversa una fase di significativa evoluzione e nel quale si concentrano importanti cambiamenti sotto il profilo economico, finanziario e organizzativo. L'analisi è stata sviluppata secondo la metodologia del *case study*, attraverso l'utilizzo di documentazione ufficiale e la triangolazione delle diverse fonti informative disponibili.

La domanda che orienta la ricerca riguarda la definizione di come possa essere strutturato un sistema di controllo direzionale in grado di supportare le decisioni di un'IPAB, rendendo visibili le interdipendenze e le possibili tensioni tra equilibrio economico-finanziario, efficienza operativa e qualità dei servizi. L'obiettivo non è quindi limitato alla ricostruzione dei risultati conseguiti nel periodo considerato, ma consiste nell'utilizzare l'analisi empirica per individuare le principali esigenze informative e comprendere quali strumenti possano rendere il controllo maggiormente tempestivo e funzionale al governo dell'organizzazione.

Il primo capitolo presenta il quadro normativo e teorico di riferimento, ricostruendo l'evoluzione delle IPAB, il nuovo assetto contabile regionale e i principali fondamenti del controllo di gestione nelle aziende pubbliche di servizi. Vengono approfonditi i concetti di efficacia, efficienza ed economicità, il ruolo della programmazione e del budget e il tema della continuità aziendale.

Il secondo capitolo è dedicato all'analisi dell'IPAB "F.F. Casson" e della sua performance nel triennio 2022-2024. Dopo aver definito la metodologia dello studio e il sistema di governance dell'ente, l'analisi si concentra sulla situazione di criticità emersa nel 2022 e sul successivo percorso di recupero, approfondendo le dinamiche dei ricavi, dei costi e della gestione del personale.

Il terzo capitolo approfondisce il controllo degli investimenti attraverso il caso "Boschetto 2", analizzandone la pianificazione, le fonti di finanziamento e la sostenibilità finanziaria mediante l'esame del *Cash Flow*, della Posizione Finanziaria Netta, degli oneri finanziari e del DSCR.

Il quarto capitolo assume infine carattere propositivo e, muovendo dalle evidenze emerse, delinea un modello operativo di controllo di gestione articolato attraverso la mappatura dei Centri di Costo, dei Centri di Ricavo e dei Centri di Supporto, la costruzione di una *Dashboard* di Controllo Direzionale e l'introduzione di KPI economici, operativi e finanziari. La proposta si completa con la sistematizzazione del *reporting* periodico e con la simulazione di scenari, orientata a valutare la capacità dell'ente di mantenere i propri equilibri in presenza di variazioni delle principali condizioni economiche e finanziarie.

L'intento dell'elaborato è dunque quello di coniugare analisi e proposta, utilizzando il caso dell'IPAB "F.F. Casson" non soltanto per descriverne l'evoluzione, ma anche per individuare come le informazioni già disponibili possano essere ulteriormente organizzate e valorizzate attraverso strumenti di controllo più strutturati. La tesi si colloca così nella prospettiva di un controllo di gestione inteso come processo continuo di misurazione, interpretazione e supporto alla decisione, nel quale la qualità dell'informazione rappresenta un presupposto essenziale per sostenere nel tempo l'equilibrio dell'ente e la continuità della sua funzione assistenziale.

# **CAPITOLO I:**

## **IL QUADRO NORMATIVO E IL CONTROLLO DI GESTIONE NELLE IPAB**

1.1. L'evoluzione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e il nuovo assetto contabile – 1.1.1. La L.R. n. 43/2012 e le linee guida della Regione Veneto -1.1.2. Il passaggio alla contabilità economico-patrimoniale (DGR 725/2023) – 1.2. Fondamenti del controllo di gestione nelle aziende pubbliche di servizi – 1.2.1 Le logiche istituzionali - 1.2.2. Definizione di efficacia, efficienza ed economicità nel settore sociale - 1.2.3. Il ruolo del budget e della programmazione negli enti no-profit - 1.2.4. Il monitoraggio della continuità aziendale (*Going Concern*) e i segnali di allerta. - 1.2.5. Gli strumenti del controllo di gestione e i sistemi di reporting interno.

### **1.1. L'evoluzione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e il nuovo assetto contabile**

L'inquadramento delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) richiede preliminarmente un'analisi del lungo processo di trasformazione che ha interessato il sistema di welfare italiano, passando da forme di sussidiarietà orizzontale ante-litteram a strutture burocratiche statalizzate, fino all'attuale configurazione aziendalistica.

Originalmente, le radici di tali enti risiedono nelle "Opere Pie", organismi nati dall'iniziativa privata, spesso di matrice confessionale, volti a colmare le lacune assistenziali di uno Stato non ancora presente in modo capillarizzato nel territorio. Tali istituzioni nacquero in Italia nel medioevo ed ebbero un grande sviluppo nel '500, sotto il controllo delle istituzioni della Chiesa posttridentina e la spinta religiosa e devozionale della Riforma cattolica. Queste realtà, intitolate spesso al nome del benefattore sulla base di lasciti o legati testamentari istituiti tra i secoli XVI e XX, documentano una storia variegata che spazia dalla nascita all'inquadramento istituzionale. Dopo il 1860, il Regno di Italia si impegnò in una chiara politica di laicizzazione e secolarizzazione di enti fino ad allora organici al tessuto delle istituzioni religiose. Con l'emanazione della Legge 3 agosto 1862 n. 753<sup>1</sup>, la cosiddetta legge Rattazzi, si ebbe una prima normativa unitaria

---

<sup>1</sup> Legge 3 agosto 1862 n.753: "Sono Opere pie soggette alle disposizioni della presente legge gli Istituti di carità e di beneficenza, e qualsiasi ente morale avente in tutto od in parte per fine di soccorrere alle classi meno

sull'amministrazione delle opere pie, completata dal regolamento contenuto nel R.D. 27 novembre 1862 n. 1007<sup>2</sup>. Tali provvedimenti istituirono presso ogni comune del Regno una Congregazione di Carità con lo scopo di gestire i beni destinati al beneficio dei poveri e all'assistenza ai bisognosi. La Congregazione di Carità di Roma, in particolare, fu istituita con R.D. 1 dicembre 1870 n. 6070, subentrando alla pontificia Commissione dei sussidi come istituzione pubblica e laica gestita da un consiglio d'amministrazione.

La svolta decisa e centralizzatrice avvenne con la C, la cosiddetta legge Crispi, che impose la natura pubblica a tutte le istituzioni di assistenza, trasformandole formalmente in Istituti Pubblici di Assistenza<sup>3</sup>. Tale scelta legislativa rispondeva alla volontà dello Stato liberale di esercitare un controllo totale sulla beneficenza, sottraendola all'influenza della Chiesa, ma determinò al contempo una cristallizzazione delle strutture in modelli amministrativi rigidi. La legge creò inoltre la Giunta Provinciale Amministrativa, che permise al governo centrale di controllare l'operato delle Congregazioni attraverso la presidenza del prefetto. Questa spinta uniformatrice comportò una maggiore burocratizzazione della gestione della beneficenza pubblica, con circa 22.000 Opere Pie soggette al controllo delle Giunte provinciali. Nonostante la successiva normativa giolittiana del 1904 avesse tentato di migliorare la competenza tecnica degli operatori attraverso il coordinamento del Consiglio superiore dell'assistenza e della beneficenza pubblica, la gestione rimaneva ancorata a schemi burocratici complessi. A Roma, ad esempio, la Congregazione operava attraverso un ufficio amministrativo centrale estremamente strutturato, diretto da un segretario generale e affiancato da uffici di segreteria, ragioneria, legale, tecnico, sanitario ed economato. In particolare, l'ufficio di Ragioneria era già suddiviso in sezioni che si occupavano dei bilanci, dell'accertamento delle entrate e della liquidazione delle spese, rappresentando un primo, seppur embrionale, sistema di controllo contabile.

Un ulteriore consolidamento del profilo pubblicistico si ebbe con il R.D. 30 dicembre 1923 n. 2841, che ridefinì il profilo di diritto pubblico delle IPAB, e successivamente con la legge 3 giugno 1937 n. 847, che cancellò le Congregazioni di Carità per istituire in ogni Comune l'Ente Comunale di Assistenza (ECA).<sup>4</sup> A Roma fu istituito l'Ente Governatoriale di

---

*agiare, tanto in istato di sanità che di malattia, di prestare loro assistenza, educarle, istruirle od avviarle a qualche professione, arte o mestiere."*

<sup>2</sup> Regio Decreto 27 novembre 1862, n. 1007, *Regolamento per l'amministrazione delle Opere pie*, in G.U. del Regno d'Italia.

<sup>3</sup> Legge 17 luglio 1890, n. 6972, *Norme sulle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (cd. Legge Crispi)*.

<sup>4</sup> Legge 3 giugno 1937, n. 847, *Istituzione in ogni Comune del Regno dell'Ente Comunale di Assistenza (ECA)*

Assistenza, che acquisiva l'intero patrimonio della precedente Congregazione dotandosi di un proprio statuto con lo scopo di assistere i cittadini in condizioni di necessità particolare. L'ECA doveva, curare gli interessi dei poveri e amministrare le istituzioni ad esso affidate, promuovere il coordinamento delle attività assistenziali, cercando di superare il piano della beneficenza elemosiniera verso un concetto più moderno di assistenza. Tuttavia, gli Enti Comunali di Assistenza mostrarono presto gravi limiti di natura finanziaria; a Roma, le prestazioni offerte erano spesso carenti a causa dell'insufficienza dei mezzi, costringendo l'ente a ricorrere ad aiuti privati o all'alienazione di parte del patrimonio immobiliare per far fronte ai molteplici bisogni. Negli anni Sessanta si diffuse l'esigenza di una riforma radicale per migliorare l'efficienza del settore, culminata con il D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, che eliminò gli ECA trasferendone funzioni, competenze, personale e beni direttamente ai Comuni<sup>5</sup>.

Questa impostazione pubblicistica, per quasi un secolo, ha dominato il settore finché la Sentenza della Corte Costituzionale n. 396 del 7 aprile 1988 non ne dichiarò l'illegittimità costituzionale, riconoscendo che la natura pubblica non potesse essere imposta a enti nati dalla libera iniziativa privata.<sup>6</sup> Questa pronuncia ha causato una stagione di riforme culminata nel Decreto Legislativo 4 maggio 2001, n. 207, che ha finalmente introdotto il concetto di riordino, offrendo alle IPAB la duplice opzione della trasformazione in soggetti di diritto privato o dell'evoluzione in Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP)<sup>7</sup>.

Questa trasformazione di veste giuridica ha portato con sé la necessità di un assetto contabile nuovo: l'esigenza di operare in un mercato dei servizi socio-sanitari sempre più competitivo ha reso obsoleta la vecchia contabilità finanziaria di stampo burocratico, imponendo l'adozione di sistemi informativi capaci di misurare la performance economica e la sostenibilità degli investimenti nel lungo periodo.

### *1.1.1. La L.R. n. 43/2012 e le linee guida della Regione Veneto*

All'interno del perimetro di autonomia concesso dalla riforma del Titolo V della Costituzione e dalla successiva delega nazionale operata con il Decreto Legislativo 4 maggio 2001, n. 207<sup>8</sup>, la Regione Veneto ha delineato un percorso normativo peculiare e

---

<sup>5</sup> D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382*

<sup>6</sup> Corte Costituzionale, Sentenza n. 396 del 7 aprile 1988.

<sup>7</sup> Decreto Legislativo 4 maggio 2001, n. 207, *Riordino del sistema delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza*, a norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328.

<sup>8</sup> D.Lgs. 4 maggio 2001, n. 207, *"Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza"*.

di profonda rottura rispetto alla tradizione assistenziale ottocentesca attraverso la Legge Regionale 23 novembre 2012, n. 43.<sup>9</sup> Questo provvedimento non si è configurato come una mera operazione di ridenominazione nominalistica degli enti preesistenti, bensì come una riforma strutturale volta a sancire l'obbligo inderogabile per le IPAB di adottare criteri di gestione ispirati a una rigorosa managerialità aziendale. La norma agisce sulla natura intrinseca dell'ente, imponendo una transizione verso la configurazione di Azienda Pubblica di Servizi alla Persona (ASP), intesa come soggetto dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, ma munito di una piena autonomia statutaria, gestionale, patrimoniale e contabile.<sup>10</sup> Il fine di questa "aziendalizzazione del sociale" sta nella necessità di garantire il perseguimento delle finalità solidaristiche originarie attraverso strumenti di governo tipici delle economie d'impresa, elevando l'efficienza operativa a preconditione per la sopravvivenza stessa del servizio pubblico<sup>11</sup>.

L'impianto della L.R. n. 43/2012 ha introdotto una dicotomia funzionale netta e indispensabile tra le sfere dell'indirizzo e quelle della gestione, ricalcando i principi del *New Public Management*<sup>12</sup>. Nello specifico, la legge delega ai Consigli di Amministrazione le funzioni di indirizzo politico-strategico, la definizione dei piani programmatici e la vigilanza sul perseguimento dei fini istituzionali, mentre affida in via esclusiva alle direzioni aziendali le funzioni di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria, inclusa la responsabilità della gestione del personale e l'attuazione dei piani di spesa. Questa separazione non risponde solo a un'esigenza di razionalizzazione organizzativa, ma funge da presidio di legalità e imparzialità, introducendo una chiara responsabilità in capo agli amministratori per la redazione di un bilancio che deve fornire una rappresentazione veritiera e corretta della situazione dell'ente. Il legislatore regionale ha inteso così trasformare il bilancio da mero documento contabile-autorizzatorio a strumento di *accountability*, in cui la trasparenza dei flussi finanziari diventa il parametro principale per la valutazione dell'operato del management.

Un pilastro fondamentale della riforma è rappresentato dalle linee guida emanate dalla Giunta Regionale, le quali hanno progressivamente strutturato un sistema di

---

<sup>9</sup> L.R. 23 novembre 2012, n. 43, "Istituzione delle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) e disciplina del regime transitorio delle IPAB".

<sup>10</sup> Napolitano, G. M. (2015), "Il riordino delle istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza: lo stato dell'arte in alcune regioni", Italian Papers on Federalism, ISSIRFA-CNR, p. 3;

<sup>11</sup> Mussari, R. (2017), "Economia delle amministrazioni pubbliche", McGraw-Hill, Milano, pp. 45-48;

<sup>12</sup> Anselmi, L. (2019), "Percorsi di contabilità e management nelle aziende pubbliche", Giappichelli Editore, Torino, pp. 112-115.

monitoraggio assiduo basato sulla trasparenza e sulla standardizzazione dei flussi informativi. Tali direttive impongono che ogni operazione deliberata dall'ente sia rigorosamente conforme ai canoni dell'economicità e della ragionevolezza, precludendo atti che presentino profili di imprudenza o conflitto di interessi che potrebbero depauperare il patrimonio destinato alla pubblica utilità. L'impianto normativo veneto pone un'enfasi senza precedenti sulla vigilanza e sul controllo interno, definendo il ruolo del Collegio dei Revisori dei Conti non più come un organo di controllo meramente formale o "notarile", ma come il garante tecnico della revisione legale e della correttezza dei flussi informativi diretti alla Regione. Al Revisore è richiesto un parere motivato che certifichi non solo la regolarità contabile, ma anche la capacità dell'ente di mantenere l'equilibrio economico-finanziario nel medio-lungo periodo, agendo come un vero e proprio sensore di precrisi<sup>13</sup>.

Le linee guida regionali, in questa prospettiva, hanno stabilito che l'accreditamento istituzionale delle unità d'offerta sia subordinato alla dimostrazione della capacità dell'ente di garantire la stabilità patrimoniale. In questo senso, la normativa regionale ha trasformato il bilancio da atto amministrativo a strumento strategico di programmazione, in cui la Nota Integrativa assume la funzione di illustrare analiticamente i criteri di valutazione seguiti e le motivazioni profonde delle scelte gestionali assunte. La Nota Integrativa, lungi dall'essere un mero allegato tecnico, diviene il luogo della giustificazione razionale della gestione, dove il management deve dar conto della sostenibilità degli investimenti, della gestione dei fondi di accantonamento e della coerenza tra le risorse disponibili e gli obiettivi assistenziali prefissati. Questo ecosistema di controllo garantisce che il patrimonio, spesso derivante da lasciti e donazioni storiche, sia tutelato e valorizzato in funzione delle mutevoli esigenze del welfare territoriale, evitando che l'inerzia gestionale o l'inefficienza ne compromettano la missione secolare. Inoltre, la L.R. n. 43/2012 disciplina minuziosamente il regime transitorio, facendo sì alle IPAB di mantenere la propria natura nelle more della trasformazione, ma obbligandole contestualmente all'adozione delle regole di bilancio e di gestione proprie delle ASP. Tutto ciò ha comportato l'introduzione di procedure di *reporting* periodico verso la Regione Veneto, la quale esercita un potere di vigilanza sostitutiva in caso di gravi irregolarità o deficit strutturali. Tale sistema di controllo incrociato tra organi interni (Revisori) e

---

<sup>13</sup> D.G.R. Veneto n. 780 del 21 maggio 2013, "Linee guida per la contabilità e il monitoraggio degli enti di cui alla L.R. 43/2012".

organi esterni (Regione) mira a prevenire il dissesto finanziario degli enti, garantendo che le prestazioni erogate ai cittadini mantengano standard qualitativi elevati. In tutto ciò, la legislazione regionale veneta ha creato un quadro d'azione dove la managerialità non è vista come un'alternativa alla missione sociale, ma come il suo unico supporto possibile in un contesto di risorse scarse e bisogni crescenti, elevando la cultura del dato e del controllo di gestione a fondamenti indispensabili della moderna amministrazione pubblica locale<sup>14</sup>.

#### *1.1.2. Il passaggio alla contabilità economico-patrimoniale (DGR 725/2023)*

Il completamento del percorso di riforma delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza nel territorio veneto trova la sua massima espressione tecnica e metodologica nel passaggio definitivo dalla contabilità finanziaria alla contabilità economico-patrimoniale. Tale mutamento di struttura non rappresenta un semplice adempimento formale o un cambio di schemi grafici, bensì l'adozione di un sistema informativo integrato capace di rappresentare la dinamica concreta del valore in modo analitico e trasparente, fornendo gli strumenti necessari al management per un controllo di gestione proattivo<sup>15</sup>. La Deliberazione della Giunta Regionale n. 725 del 22 giugno 2023 costituisce il fulcro di questa rivoluzione documentale, fornendo le "Nuove disposizioni esecutive" dell'articolo 8 della Legge Regionale n. 43/2012 e sancendo l'armonizzazione dei sistemi contabili per tutte le IPAB regionali<sup>16</sup>. Come evidenziato dalla dottrina, storicamente, le IPAB sono state caratterizzate da una "assoluta tipicità", in cui convivono forti poteri di vigilanza pubblica con un ruolo decisivo della volontà dei privati fondatori<sup>17</sup>. Tuttavia, l'evoluzione del sistema di welfare e il crescente inserimento di tali enti nella "finanza pubblica allargata" hanno reso indispensabile l'adozione di criteri di efficienza ed economicità tipici del carattere imprenditoriale, pur senza il perseguimento di fini di lucro.

L'assetto contabile introdotto dalla DGR 725/2023 si fonda inderogabilmente sul principio del pareggio di bilancio e sulla rilevazione dei fatti gestionali attraverso il

---

<sup>14</sup> L.R. 23 novembre 2012, n. 43, "Istituzione delle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) e disciplina del regime transitorio delle IPAB".

<sup>15</sup> Anselmi, L., "Percorsi di contabilità e management nelle aziende pubbliche", Giappichelli Editore, Torino, 2019, pp. 54-58.

<sup>16</sup> L.R. 23 novembre 2012, n. 43, "Istituzione delle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) e disciplina del regime transitorio delle IPAB", Art. 8.

<sup>17</sup> Napolitano, G. M., "Il riordino delle istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza: lo stato dell'arte in alcune regioni", Italian Papers on Federalism, Rivista giuridica on-line dell'ISSIRFA-CNR, 2015, p. 4.

metodo della partita doppia. La disciplina applicabile non è più mutuata esclusivamente dal diritto amministrativo, ma si rifà direttamente alle disposizioni del Codice Civile e ai principi contabili nazionali formulati dall'Organismo Italiano di Contabilità (OIC), con particolare riferimento al principio contabile numero 1 per gli enti no-profit e all'OIC 35, laddove compatibili con la natura pubblica dell'ente<sup>18</sup>. Questo allineamento agli standard civilistici permette una lettura del bilancio comparabile con quella del settore privato-sociale, eliminando le opacità tipiche della vecchia contabilità finanziaria autorizzatoria. In questo nuovo contesto, l'esercizio contabile coincide rigorosamente con l'anno solare e la sua gestione è ripartita tra le competenze programmatiche del Consiglio di Amministrazione e le responsabilità gestionali del Segretario-Direttore e dei titolari dei centri di responsabilità. Proprio la definizione di questi centri di responsabilità è fondamentale per la verifica dei risultati: il Segretario-Direttore ha l'obbligo di ragguagliare costantemente il Consiglio sull'andamento della gestione e sul rapporto tra costi e ricavi, mentre i titolari dei centri devono monitorare la tempestività dell'iscrizione delle poste contabili e segnalare immediatamente eventuali scostamenti rispetto ai dati previsionali.

Ai sensi della nuova normativa, la programmazione economica, si è articolata in una serie di documenti che devono essere formulati secondo il principio della competenza economica, ovvero imputando ricavi e costi all'esercizio in cui si realizza l'utilità, indipendentemente dal momento monetario dell'incasso o del pagamento<sup>19</sup>. Gli atti di programmazione obbligatori comprendono il bilancio economico annuale di previsione, il documento di programmazione economico-finanziaria triennale, il rendiconto finanziario programmatico triennale, il piano degli investimenti e la relazione sul patrimonio con annesso piano di valorizzazione. Quest'ultima deve fornire dettagli minuziosi sulla consistenza immobiliare, sui beni di interesse storico-artistico e sugli investimenti finanziari, garantendo che il patrimonio ereditato dai fondatori non sia solo conservato, ma valorizzato in funzione della missione aziendale. La validazione di tali documenti è affidata al Collegio dei Revisori dei Conti, che deve ricevere gli atti almeno venti giorni prima della delibera del Consiglio per redigere una relazione basata sui corretti principi di revisione. Qualora vi sia il superamento della soglia del valore della produzione di 5

---

<sup>18</sup> Codice Civile Italiano, artt. 2423 e ss., in combinato disposto con i Principi Contabili Nazionali OIC, con specifico riferimento all'OIC 35.

<sup>19</sup> Mussari, R., *"Economia delle amministrazioni pubbliche"*, McGraw-Hill, Milano, 2017, p. 184-188.

milioni di euro, diventa inoltre obbligatorio lo sviluppo di un bilancio di previsione analitico per centri di costo e responsabilità, strumento cardine per il controllo di gestione direzionale.

Il momento apice della rendicontazione è rappresentato dal bilancio di esercizio, che la DGR 725/2023 struttura su quattro pilastri inscindibili: lo Stato Patrimoniale, il Conto Economico, il Rendiconto Finanziario e la Nota Integrativa. Ogni documento risponde a specifiche esigenze informative: lo Stato Patrimoniale fotografa la solidità dell'ente; il Conto Economico ne misura la capacità di generare ricchezza; il Rendiconto Finanziario analizza la liquidità e la solvibilità; la Nota Integrativa illustra analiticamente i criteri di valutazione e i fatti di rilievo accaduti. Un'attenzione particolare viene posta ai criteri di valutazione delle immobilizzazioni nello stato patrimoniale iniziale: per i beni immobili, qualora non sia determinabile il costo storico, si assume il valore catastale rivalutato; per i terreni su cui insistono i fabbricati, si applica forfettariamente un valore pari al 20% del totale del fabbricato se non separatamente determinabile. Anche la gestione degli ammortamenti è disciplinata con rigore, richiedendo al Presidente di evidenziarne l'effetto sul risultato d'esercizio per giustificare eventuali perdite tecniche legate al logoramento dei beni esistenti prima del 2014<sup>20</sup>.

Questo complesso apparato normativo e tecnico garantisce che le IPAB operino come "organismi di diritto pubblico" ma con logiche di efficienza manageriale, integrandosi perfettamente nella programmazione territoriale dei servizi sociali. Il bilancio di esercizio deve essere approvato entro il 30 aprile (o eccezionalmente entro il 30 giugno con delibera motivata) e l'eventuale utile conseguito deve essere accantonato a patrimonio netto per le finalità indicate dalla legge regionale. Il passaggio sancito dalla DGR 725/2023 eleva la contabilità da mero obbligo burocratico a pilastro strategico, permettendo di rilevare tempestivamente segnali di allerta e garantendo la sostenibilità di lungo periodo di enti che, pur mantenendo una forte radice storica e sociale, devono oggi agire come moderni erogatori di servizi in un contesto economico sfidante.

## **1.2. Fondamenti del controllo di gestione nelle aziende pubbliche di servizi**

L'introduzione e il consolidamento del controllo di gestione all'interno delle amministrazioni pubbliche rappresentano l'esito di un lungo e travagliato processo di

---

<sup>20</sup> D.G.R. Veneto n. 725 del 22 giugno 2023 - Allegato A, "Nuove disposizioni esecutive dell'articolo 8 della legge regionale 23 novembre 2012, n. 43 e armonizzazione dei sistemi contabili", Artt. 1, 4, 11, 14 e 22.

revisione delle logiche di funzionamento dello Stato. Storicamente, il sistema dei controlli pubblici in Italia era quasi esclusivamente imperniato sulla verifica di regolarità amministrativa e contabile, intesa come rispondenza formale degli atti ai dettami legislativi. Questo approccio, di matrice prevalentemente burocratica e difensiva, esauriva la propria funzione nella prevenzione del danno erariale in senso stretto, trascurando tuttavia l'analisi dell'efficacia delle politiche implementate e l'ottimizzazione dell'impiego del denaro pubblico<sup>21</sup>.

L'evoluzione della pubblica amministrazione ha progressivamente evidenziato l'esigenza di affiancare ai controlli tradizionali strumenti in grado di osservare non soltanto la conformità dell'azione amministrativa alle norme, ma anche la capacità dell'ente di utilizzare in modo appropriato le risorse disponibili e di conseguire gli obiettivi assegnati. In questa prospettiva, il controllo di gestione si inserisce in un più ampio processo di evoluzione delle amministrazioni pubbliche, caratterizzato da una crescente attenzione ai risultati della gestione, alla misurazione delle performance e alla responsabilizzazione dei soggetti ai quali sono affidate risorse e attività<sup>22</sup>.

Con l'affermarsi delle riforme ispirate ai principi del *New Public Management*, si è quindi progressivamente sviluppato un cambiamento nell'impostazione dell'azione amministrativa, favorendo il passaggio da una concezione prevalentemente orientata al procedimento a una maggiore attenzione ai risultati della gestione. In questo nuovo paradigma, il controllo di gestione non si configura più come una funzione accessoria o meramente ispettiva, ma come il sistema nervoso centrale dell'ente, capace di coordinare la pianificazione strategica con l'operatività quotidiana e di trasformare i vincoli di bilancio in leve di miglioramento della performance assistenziale<sup>23</sup>.

Tale evoluzione non implica tuttavia una semplice trasposizione, nel settore pubblico, degli strumenti elaborati per l'impresa privata. Le amministrazioni pubbliche operano infatti in presenza di finalità istituzionali, vincoli normativi e molteplici categorie di portatori di interesse, elementi che richiedono di adattare gli strumenti di programmazione e controllo alle specificità della gestione pubblica. Il risultato economico non può pertanto costituire l'unico parametro di valutazione, ma deve essere considerato

---

<sup>21</sup> Monfreda, N., *Il controllo sulle gestioni pubbliche*, Diritto.it, p. 5.

<sup>22</sup> Borgonovi, E., *Principi di economia aziendale per le amministrazioni pubbliche*, EGEA, 2005, p. 42.

<sup>23</sup> Borgonovi, E., *Principi di economia aziendale per le amministrazioni pubbliche*, EGEA, 2005, p. 42.

insieme alla capacità dell'ente di perseguire le proprie finalità e di rispondere ai bisogni della collettività.

Il quadro normativo che ha contribuito a questa transizione trova il suo cardine nel Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 286, il quale ha operato un riordino complessivo dei meccanismi di monitoraggio, distinguendo nettamente tra il controllo di regolarità contabile, il controllo di gestione in senso stretto, la valutazione della dirigenza e il controllo strategico<sup>24</sup>. Se il controllo strategico è rivolto a verificare la coerenza tra le scelte operative e gli indirizzi definiti dagli organi di governo, il controllo di gestione ha invece il compito di supportare la verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa<sup>25</sup>.

Il controllo di gestione può quindi essere interpretato come un sistema informativo a supporto del processo decisionale. La sua funzione consiste nel raccogliere, elaborare e mettere in relazione informazioni provenienti dalle diverse aree della gestione, consentendo ai responsabili di confrontare i risultati conseguiti con quelli programmati e di analizzare gli eventuali scostamenti. In questa prospettiva, la disponibilità di informazioni tempestive e strutturate rappresenta una condizione essenziale affinché il controllo possa assumere una concreta funzione di supporto al governo dell'ente e non rimanga limitato a una mera rilevazione consuntiva dei dati<sup>26</sup>.

Per un'azienda pubblica di servizi, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità rappresentano pertanto dimensioni strettamente collegate. Un ente deve essere in grado di perseguire i propri obiettivi istituzionali, utilizzare in modo appropriato le risorse disponibili e mantenere condizioni di equilibrio tali da consentire la continuità della gestione. In questa prospettiva, il controllo di gestione permette di mettere in relazione le risorse impiegate, le attività svolte e i risultati ottenuti, fornendo una base informativa utile sia alla direzione sia agli organi di governo<sup>27</sup>.

Il processo di controllo, così come teorizzato dalla dottrina aziendalistica, si articola in un ciclo continuo che parte dalla *mission istituzionale* per giungere alla valutazione dei risultati finali. Tale ciclo ha inizio con la pianificazione strategica, fase in cui la governance definisce gli obiettivi di lungo periodo, coadiuvata da strumenti quali il bilancio pluriennale e i piani di settore. Segue la fase della programmazione operativa, che traduce

---

<sup>24</sup> Monfreda, N., *Il controllo sulle gestioni pubbliche*, Diritto.it, p. 18.

<sup>25</sup> Borgonovi, E., *Principi di economia aziendale per le amministrazioni pubbliche*, EGEA, 2005, p. 42.

<sup>26</sup> Morigi, P., *Il controllo di gestione nella pubblica amministrazione locale*, Maggioli Editore, 2009, pp. 13-19.

<sup>27</sup> Monfreda, N., *Il controllo sulle gestioni pubbliche*, Diritto.it, p. 12.

le macro-strategie in obiettivi gestionali concreti e misurabili, assegnati ai diversi centri di responsabilità individuati all'interno della struttura organizzativa. È in questa fase che assume particolare rilevanza il budget, inteso come lo strumento attraverso il quale gli obiettivi programmati vengono tradotti in termini economici, finanziari e operativi. Il budget consente infatti di definire preventivamente le risorse necessarie allo svolgimento delle attività e di individuare parametri rispetto ai quali confrontare successivamente i risultati effettivamente conseguiti.

Il confronto tra valori programmati e valori consuntivi costituisce uno dei momenti centrali del processo di controllo. Lo scostamento non rappresenta infatti soltanto una differenza numerica tra quanto previsto e quanto realizzato, ma costituisce un'informazione che richiede di essere interpretata alla luce delle condizioni che hanno determinato il risultato. L'analisi degli scostamenti consente pertanto di approfondire le cause delle variazioni e, qualora necessario, di individuare interventi correttivi. Il controllo assume così una funzione dinamica, nella quale la misurazione dei risultati si collega direttamente ai successivi processi decisionali<sup>28</sup>.

Nelle aziende pubbliche, la negoziazione del budget è una fase critica di allocazione delle scarse risorse disponibili in funzione dei bisogni prioritari dell'utenza, e non solo un mero esercizio contabile, richiedendo una profonda conoscenza dei processi assistenziali e dei relativi *driver* di costo.

In questo contesto, strumenti quali la contabilità analitica, la rilevazione dei costi, l'individuazione dei centri di responsabilità e la costruzione di indicatori rappresentano componenti complementari di un sistema di controllo più articolato. La possibilità di disporre di informazioni disaggregate consente infatti di superare una lettura esclusivamente complessiva dei risultati e di analizzare, con maggiore dettaglio, le aree nelle quali vengono assorbite le risorse e prodotti i servizi. L'individuazione di centri di responsabilità permette inoltre di collegare obiettivi, risorse e risultati alle unità organizzative competenti<sup>29</sup>.

La misurazione della performance nelle aziende di servizi pubblici presenta tuttavia complessità intrinseche superiori rispetto al settore manifatturiero. La prestazione

---

<sup>28</sup> Morigi, P., *Il controllo di gestione nella pubblica amministrazione locale*, Maggioli Editore, 2009, pp. 63-73.

<sup>29</sup> Morigi, P., *Il controllo di gestione nella pubblica amministrazione locale*, Maggioli Editore, 2009, pp. 121-127.

assistenziale è per sua natura intangibile e caratterizzata dalla simultaneità tra produzione e consumo, fattore che rende difficile la standardizzazione qualitativa.

Un sistema di reporting efficace dovrebbe pertanto consentire una lettura multidimensionale della gestione, mettendo in relazione gli indicatori economici e finanziari con informazioni relative ai volumi di attività, all'utilizzo delle risorse e alle condizioni operative attraverso le quali viene erogato il servizio. Gli indicatori non sostituiscono il giudizio del management, ma forniscono segnali utili per approfondire specifiche dinamiche e indirizzare l'attenzione verso le aree che presentano criticità o scostamenti rispetto agli obiettivi programmati<sup>30</sup>.

Tale necessità è ulteriormente rafforzata dal principio di *accountability*, che richiede alle amministrazioni pubbliche di rendere conto delle attività svolte e dei risultati conseguiti<sup>31</sup>. Il reporting, in questa accezione, non serve solo al monitoraggio interno, ma diventa il veicolo principale della comunicazione esterna, permettendo alla Regione e ai cittadini di valutare se l'ente stia operando in una condizione di equilibrio dinamico, capace di garantire la continuità aziendale (*going concern*) anche a fronte di *shock* esterni, quali l'incremento dei costi energetici o l'adeguamento dei contratti collettivi del personale.

Un ulteriore elemento di riflessione teorica riguarda il rapporto tra l'autonomia manageriale e i controlli esterni<sup>32</sup>. Sebbene le recenti riforme abbiano concesso alle IPAB una maggiore agilità imprenditoriale, tale libertà è bilanciata da un sistema di vigilanza che si è spostato dal controllo sugli atti al controllo sui risultati. La Regione Veneto, con la deliberazione n. 725 del 2023, ha ulteriormente rafforzato questo schema, facendo sì che vengano adottati specifici indicatori di bilancio che fungono da segnali di allerta precoce per la prevenzione degli squilibri aziendali<sup>33</sup>.

Il rafforzamento dei sistemi di monitoraggio non deve tuttavia essere interpretato come un incremento meramente formale degli adempimenti informativi. Il valore del controllo dipende dalla capacità di selezionare informazioni realmente significative e di renderle utilizzabili all'interno dei processi decisionali. Un numero elevato di dati, qualora non organizzato secondo precise priorità informative, rischia infatti di rendere più complessa

---

<sup>30</sup> Morigi, P., *Il controllo di gestione nella pubblica amministrazione locale*, Maggioli Editore, 2009, pp. 151-156.

<sup>31</sup> Giovanelli, L., *Programmazione e controllo delle aziende pubbliche - Lezione 17*, Università degli Studi di Sassari, 2024, p. 3.

<sup>32</sup> Monfreda N., *Il controllo sulle gestioni pubbliche*, Diritto.it, p. 36.

<sup>33</sup> Regione Veneto, *DGR n. 725 del 22 giugno 2023 - Allegato A*, 2023, p. 2.

l'individuazione delle variabili maggiormente rilevanti. La progettazione di un sistema di controllo richiede quindi anche la selezione di indicatori coerenti con gli obiettivi dell'ente e con le caratteristiche delle attività svolte<sup>34</sup>.

In questo quadro, il ruolo della Direzione assume una particolare rilevanza, poiché le informazioni prodotte dal sistema di controllo devono essere trasformate in valutazioni e decisioni. Il controllo non si esaurisce, infatti, nella produzione di report o nella misurazione degli indicatori, ma trova il proprio completamento nel collegamento tra rilevazione, analisi, decisione e successiva verifica dei risultati.

In ultima analisi, i fondamenti del controllo di gestione nelle aziende pubbliche risiedono nella capacità di coniugare la logica del servizio con quella dell'azienda, mantenendo la coerenza con le finalità istituzionali senza trascurare l'esigenza di un utilizzo sostenibile delle risorse<sup>35</sup>. In questa prospettiva, il controllo di gestione non rappresenta un elemento estraneo alla natura pubblica dell'ente, ma uno strumento attraverso il quale rendere maggiormente consapevole e verificabile il processo di utilizzo delle risorse per il perseguimento delle finalità istituzionali<sup>36</sup>.

#### *1.2.1. Le logiche istituzionali e il neo-istituzionalismo*

Le aziende pubbliche di servizi alla persona operano all'interno di un contesto caratterizzato dalla presenza simultanea di differenti esigenze, aspettative e vincoli che condizionano le modalità attraverso cui l'organizzazione assume le proprie decisioni. In queste realtà, infatti, la gestione non è orientata esclusivamente al perseguimento dell'efficienza economica, ma deve essere coerente con la missione istituzionale, con il quadro normativo di riferimento, con le esigenze degli utenti e delle loro famiglie e con le professionalità coinvolte nell'erogazione dei servizi. La comprensione delle dinamiche aziendali richiede pertanto di considerare non soltanto le variabili economiche e organizzative interne, ma anche il contesto istituzionale nel quale l'ente opera.

In questa prospettiva si inserisce il neo-istituzionalismo, che considera l'organizzazione come un soggetto fortemente influenzato dalle regole, dalle aspettative e dai valori presenti nell'ambiente di riferimento. Le scelte organizzative non derivano quindi esclusivamente dalla ricerca della soluzione tecnicamente più efficiente, ma sono anche

---

<sup>34</sup> Morigi, P., *Il controllo di gestione nella pubblica amministrazione locale*, Maggioli Editore, 2009, pp. 179.

<sup>35</sup> Monfreda, N., *Il controllo sulle gestioni pubbliche*, 2020, p. 3.

<sup>36</sup> Borgonovi, E., *Principi di economia aziendale per le amministrazioni pubbliche*, EGEA, 2005, p. 42.

influenzate dalla necessità di mantenere la propria legittimità e di risultare coerenti con i comportamenti e gli assetti considerati appropriati all'interno del contesto nel quale l'organizzazione è inserita. Le strutture organizzative e le pratiche gestionali possono, pertanto, riflettere norme e aspettative istituzionalizzate che contribuiscono a orientare il comportamento dell'ente<sup>37</sup>.

Questa prospettiva assume particolare rilevanza quando si considerano organizzazioni pubbliche e realtà operanti nel settore dei servizi alla persona, nelle quali le pressioni provenienti dall'ambiente sono molteplici. La regolazione pubblica, gli standard professionali, le aspettative della collettività e la necessità di garantire continuità e qualità dei servizi contribuiscono a definire un insieme articolato di condizioni alle quali l'organizzazione deve contemporaneamente rispondere. Le organizzazioni che operano nello stesso settore possono inoltre essere spinte ad adottare strutture, procedure e modalità gestionali tra loro simili, sia per effetto di prescrizioni normative, sia attraverso la diffusione di pratiche considerate consolidate o appropriate nel rispettivo ambito di attività<sup>38</sup>.

All'interno di questo quadro si sviluppa il concetto di logica istituzionale, con il quale si fa riferimento ai principi, ai valori e ai criteri di comportamento che orientano il modo in cui gli attori interpretano la realtà organizzativa e assumono le proprie decisioni. Una singola organizzazione può essere interessata dalla presenza contemporanea di più logiche, ciascuna delle quali attribuisce un significato diverso alle attività svolte e agli obiettivi da perseguire. La logica economico-manageriale, ad esempio, pone attenzione all'utilizzo efficiente delle risorse e alla sostenibilità della gestione; la logica istituzionale e pubblica richiama il rispetto delle finalità assegnate all'ente e dei vincoli normativi; la logica professionale attribuisce invece particolare rilievo alle competenze e agli standard propri delle attività assistenziali e sanitarie<sup>39</sup>.

La compresenza di tali logiche non deve essere necessariamente interpretata come una contrapposizione. Nelle aziende pubbliche di servizi alla persona, infatti, esse possono convivere e contribuire congiuntamente alla definizione delle decisioni gestionali. La difficoltà consiste piuttosto nel garantire un adeguato equilibrio tra esigenze che possono,

---

<sup>37</sup> Meyer, J. W., Rowan, B., *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, American Journal of Sociology, Vol. 83, n. 2, 1977, pp. 340-363.

<sup>38</sup> DiMaggio, P. J., Powell, W. W., *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, American Sociological Review, Vol. 48, n. 2, 1983, pp. 147-160.

<sup>39</sup> Thornton, P. H., Ocasio, W., Lounsbury, M., *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure and Process*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 1-19.

in determinate circostanze, entrare in tensione tra loro. Una scelta finalizzata alla riduzione dei costi, per esempio, non può essere valutata esclusivamente sulla base del risparmio ottenuto, ma deve essere considerata anche in relazione agli effetti che potrebbe produrre sulla qualità dell'assistenza, sull'organizzazione del lavoro e sulla capacità dell'ente di perseguire la propria missione istituzionale.

Questa caratteristica distingue in modo significativo le aziende pubbliche di servizi alla persona dalle organizzazioni nelle quali il risultato economico costituisce il principale criterio di valutazione della gestione. Nelle prime, l'equilibrio economico-finanziario rappresenta una condizione necessaria per la continuità dell'attività, ma non esaurisce il significato della performance organizzativa. La valutazione della gestione deve pertanto considerare simultaneamente la capacità di utilizzare in modo appropriato le risorse, di mantenere condizioni di equilibrio e di perseguire gli obiettivi istituzionali attraverso servizi coerenti con i bisogni degli utenti.

In tale contesto assume particolare rilievo il controllo di gestione, poiché la sua funzione non consiste soltanto nel rilevare i risultati economici conseguiti, ma anche nel produrre informazioni che consentano di interpretare le diverse dimensioni della gestione e di supportare le decisioni. Il sistema informativo del controllo deve quindi essere sufficientemente articolato da mettere in relazione le risorse impiegate, le attività svolte e i risultati conseguiti, rendendo possibile una valutazione che non sia limitata alla sola dimensione contabile. La prospettiva delle logiche istituzionali permette, in questo senso, di comprendere come gli strumenti di controllo siano inseriti all'interno di un più ampio sistema organizzativo nel quale convivono differenti criteri di valutazione e differenti aspettative.

La relazione tra logiche istituzionali e controllo di gestione è stata approfondita anche dalla letteratura specifica sui sistemi di controllo, che ha evidenziato come la prospettiva istituzionale possa essere utilizzata per interpretare il funzionamento di strumenti quali il budget, i sistemi di misurazione della performance e gli altri meccanismi di controllo<sup>40</sup>. Gli strumenti di controllo non devono quindi essere considerati esclusivamente come tecniche neutrali di misurazione, ma come elementi inseriti nel contesto organizzativo e influenzati dalle esigenze e dalle priorità che caratterizzano l'ente.

---

<sup>40</sup> Damayanthi, S., Gooneratne, T., *Institutional logics perspective in management control research*, Journal of Accounting & Organizational Change, Vol. 13, n. 4, 2017, pp. 520-547.

Per le IPAB tale considerazione risulta particolarmente significativa. L'evoluzione verso modelli gestionali maggiormente orientati alla programmazione, alla responsabilizzazione e all'equilibrio economico-finanziario non comporta infatti l'abbandono delle finalità assistenziali proprie di queste istituzioni. Al contrario, la capacità di mantenere condizioni di equilibrio economico e finanziario costituisce il presupposto per assicurare nel tempo la continuità dei servizi e il perseguimento della missione istituzionale. Il controllo di gestione si colloca quindi in una posizione di raccordo tra tali dimensioni, fornendo alla direzione informazioni utili a valutare gli effetti delle decisioni assunte e a individuare eventuali situazioni che richiedano interventi correttivi.

Nel caso delle aziende pubbliche di servizi alla persona, il controllo di gestione può pertanto essere interpretato come uno strumento attraverso il quale differenti esigenze vengono ricondotte all'interno di un unico processo decisionale. La disponibilità di informazioni economiche, finanziarie e operative consente di valutare le conseguenze delle decisioni non soltanto in termini di costo o di risultato economico, ma anche rispetto alla capacità dell'organizzazione di mantenere la qualità dei servizi e di perseguire nel tempo le proprie finalità istituzionali. È proprio questa necessità di integrare differenti dimensioni della gestione che rende particolarmente rilevante l'adozione di sistemi di controllo coerenti con le caratteristiche delle organizzazioni pubbliche di servizi alla persona.

La prospettiva delle logiche istituzionali consente, quindi, di inquadrare il controllo di gestione non come un semplice insieme di strumenti contabili, ma come una componente del più ampio sistema di governo dell'organizzazione. Tale impostazione costituisce il punto di passaggio verso l'analisi delle principali dimensioni attraverso cui valutare la gestione di un'azienda pubblica di servizi alla persona, a partire dai concetti di efficacia, efficienza ed economicità, che saranno approfonditi nel paragrafo successivo.

### *1.2.2. Definizione di efficacia, efficienza ed economicità nel settore sociale*

La declinazione operativa del controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche contemporanee, e in modo ancora più incisivo all'interno delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) del territorio veneto, trova il suo fondamento epistemologico nella triade concettuale delle tre E, ovvero efficacia, efficienza ed economicità. Questi parametri, sebbene universalmente accettati nel dominio

dell'economia aziendale, assumono sfumature peculiari e spesso conflittuali quando vengono applicati al settore dei servizi sociali e socio-sanitari, dove la finalità istituzionale non è la massimizzazione del profitto, ma la creazione di valore pubblico attraverso la soddisfazione di bisogni complessi. Tale combinazione di elementi costituisce il nucleo del cosiddetto valore per la moneta, o *value for money*, che rappresenta l'oggetto d'indagine primario dei controlli gestionali volti ad assicurare che le risorse collettive siano impiegate non solo nel rispetto formale della legge, ma con una razionalità orientata al risultato concreto. Lo scopo non è quello di porsi in antitesi con il principio di legalità, questi valori ne rappresentano un'integrazione sostanziale, poiché forniscono al management pubblico strumenti tecnici per trasformare l'astrattezza delle norme in azioni amministrative misurabili e virtuose.

L'efficienza rappresenta la capacità intrinseca dell'organizzazione di ottimizzare il rapporto matematico, e d'altra parte funzionale, tra i volumi di risorse impiegate, definiti come input, e i risultati effettivamente ottenuti, indicati come output. In un'ottica analitica, l'efficienza si realizza quando l'ente riesce a raggiungere il massimo risultato possibile con il minimo dispendio di risorse umane, finanziarie e strumentali, oppure quando adempie ai propri doveri istituzionali minimizzando l'uso dei mezzi disponibili. Nell'ambito delle amministrazioni pubbliche che hanno recepito le regole del *New Public Management*, questo parametro si traduce in un impegno costante verso il contenimento dei costi operativi e l'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi.

Nell'ambito di analisi di una struttura residenziale per anziani, l'efficienza può essere mappata attraverso una serie di indicatori analitici; Il primo e fondamentale pilastro del monitoraggio dell'efficienza in una struttura residenziale è rappresentato dal costo medio giornaliero sostenuto per ogni singolo ospite. Questo indicatore non è semplicemente un dato contabile espresso dal rapporto tra i costi operativi globali e le giornate di presenza effettive, ma costituisce una vera e propria lente d'ingrandimento sulla capacità di assorbimento delle risorse. Nel contesto del controllo di gestione, analizzare la spesa media pro capite al giorno permette alla direzione di comprendere l'effettivo "consumo" di risorse che ogni anziano comporta, aggregando voci di costo eterogenee che vanno dall'assistenza medica e infermieristica ai servizi alberghieri, come la ristorazione e la lavanderia<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> CERGAS SDA Bocconi – Osservatorio Long Term Care, *Rapporto annuale sull'evoluzione del settore socio-sanitario*, in [sdabocconi.it](http://sdabocconi.it), Pubblicazione Digitale, 2024

L'utilità strategica di questo indicatore si manifesta principalmente in sede di programmazione e di benchmarking. In fase di budgeting, infatti, conoscere il costo medio giornaliero storico consente di stimare con accuratezza i fabbisogni finanziari futuri in base alle proiezioni della domanda. Inoltre, il confronto di questo dato con i parametri standard di mercato o con altre strutture della stessa tipologia permette di identificare tempestivamente eventuali aree di inefficienza, sprechi o anomalie gestionali. Un costo medio insolitamente elevato potrebbe infatti nascondere una scarsa ottimizzazione dei processi di approvvigionamento o, al contrario, riflettere un livello di complessità assistenziale degli ospiti superiore alla media, richiedendo un conseguente adeguamento delle tariffe o delle rette di degenza<sup>42</sup>.

Spostando l'attenzione sulla struttura interna dei costi operativi, l'incidenza percentuale della spesa per il personale sul totale della spesa corrente rappresenta l'indicatore più critico per comprendere la natura economica di una RSA. Le strutture per anziani sono aziende ad altissima intensità di lavoro, in cui il fattore umano non è solo una componente del processo produttivo, ma coincide in gran parte con il servizio stesso erogato. Calcolata rapportando i costi complessivi del lavoro al totale delle spese di gestione corrente, questa percentuale esprime il grado di rigidità strutturale dell'organizzazione<sup>43</sup>. Un'elevata incidenza del costo del personale, che spesso in questo settore supera la soglia del sessanta o settanta per cento, implica che la struttura ha margini di manovra ridotti nel breve periodo per contrarre i propri costi in risposta a shock esterni o contrazioni dei ricavi. Per il *controller*, questo indicatore è un termometro della produttività e dell'efficienza organizzativa. Un monitoraggio costante permette di valutare se i turni di lavoro, le sostituzioni e il ricorso a consulenze esterne o cooperative siano gestiti in modo ottimale. Al contempo, questo dato deve essere costantemente bilanciato con gli standard qualitativi e normativi, poiché una drastica riduzione dell'incidenza del personale potrebbe sì migliorare l'efficienza formale sui registri contabili, ma a scapito della qualità dell'assistenza e del benessere degli ospiti, con gravi ripercussioni reputazionali e legali<sup>44</sup>. Questo equilibrio dinamico tra costi fissi del personale e costi variabili legati agli ospiti trova il suo naturale punto di sintesi nel terzo indicatore, ovvero il tasso di occupazione

---

<sup>42</sup> Ministero della Salute, *Linee guida e tracciabilità del flusso FAR per l'assistenza residenziale e semiresidenziale*, in [salute.gov.it](http://salute.gov.it), Portale Istituzionale, 2023

<sup>43</sup> EURICSE – *European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises*, *Analisi della struttura dei costi e sostenibilità delle imprese sociali di cura*, in [euricse.eu](http://euricse.eu), Area Ricerche Online, 2022

<sup>44</sup> Network Non Autosufficienza (NNA), *Sintesi esecutiva dei Rapporti sulla non autosufficienza in Italia*, in [programmoneautosufficienza.it](http://programmoneautosufficienza.it), Archivio Digitale, 2024.

dei posti letto disponibili. Espresso dal rapporto percentuale tra i giorni di effettiva presenza degli ospiti e la capacità ricettiva massima teorica della struttura nel medesimo arco temporale, questo indice misura il grado di saturazione della capacità produttiva. Nel controllo di gestione applicato alle RSA, il tasso di occupazione è il principale driver dei ricavi, ma è anche il fattore determinante per l'efficienza sul lato dei costi<sup>45</sup>.

La rilevanza di questo indicatore risiede nella sua stretta correlazione con il fenomeno economico delle economie di densità e dell'assorbimento dei costi fissi. Poiché una fetta consistente dei costi di una struttura residenziale, come gli ammortamenti, il riscaldamento, l'amministrazione e il nucleo minimo di personale assistenziale, rimane invariata indipendentemente dal numero di anziani ospitati, ogni posto letto vuoto rappresenta una perdita secca di efficienza e un aumento automatico del costo medio per ospite. Un tasso di occupazione costantemente vicino alla saturazione assicura che i costi fissi vengano ripartiti sulla massima base possibile, abbassando il costo unitario e garantendo la sostenibilità finanziaria. Al contrario, oscillazioni negative di questo indice accendono immediatamente un campanello d'allarme per la direzione, segnalando la necessità di indagare le cause, che potrebbero risiedere in un calo della reputazione della struttura, in mutamenti demografici del territorio o in inefficienze nei processi di ammissione e turnover degli ospiti<sup>46</sup>.

Tuttavia, la dottrina avverte che un'enfasi eccessiva sulla sola efficienza produttiva potrebbe spingere il management verso compressioni di spesa tali da pregiudicare la qualità delle prestazioni assistenziali. Si corre infatti il rischio di generare una situazione in cui l'ente risulta efficiente sotto il profilo del risparmio delle risorse, ma profondamente inefficace nel non garantire gli standard qualitativi richiesti, rendendo necessari tempestivi interventi di correzione per ripristinare l'equilibrio tra costi e risultati, nel controllo di gestione la formula è chiara: prevenire è meglio di curare, perché meno dispendioso.

Parallelamente, l'efficacia si focalizza prioritariamente sul grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati in sede di programmazione e sulla capacità dell'ente di rispondere alle

---

<sup>45</sup> Laboratorio Management e Sanità (MeS) – Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, *Il sistema di valutazione della performance dei servizi socio-sanitari e assistenziali*, in [laboratoriomes.santannapisa.it](http://laboratoriomes.santannapisa.it), Piattaforma Performance, 2023.

<sup>46</sup> ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica, *I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari in Italia: dinamiche di occupazione e offerta*, in [istat.it](http://istat.it), Report Statistici Online, 2024.

reali esigenze dell'utenza e della collettività.<sup>47</sup> In sede scientifica, è d'uso distinguere tra l'efficacia operativa, legata alla rispondenza del prodotto agli standard definiti, e l'efficacia strategica o di impatto, che mira a misurare quanto il servizio sia stato in grado di migliorare concretamente la qualità della vita degli ospiti e dei loro nuclei familiari. Nelle aziende pubbliche che erogano servizi alla persona, la misurazione di questa dimensione richiede l'impiego di indicatori di outcome.

Gli indicatori di outcome sul lato della efficacia strategica sono i questionari *di customer satisfaction* e le relative procedure interattive rappresentano i canali privilegiati attraverso cui il controllo di gestione quantifica la qualità percepita, traducendo l'intangibilità dell'esperienza assistenziale in dati empirici orientati al miglioramento continuo. Nelle Residenze Sanitarie Assistenziali, tuttavia, l'applicazione della classica indagine di mercato si scontra con una barriera metodologica complessa, rappresentata dall'alto tasso di decadimento cognitivo degli ospiti, affetti spesso da demenze senili o morbo di Alzheimer.

Per superare una visione solo autoreferenziale del servizio e non escludere la voce dei soggetti più fragili, i moderni sistemi di controllo implementano procedure fortemente interattive. Queste ultime affiancano al questionario cartaceo tradizionale metodologie qualitative avanzate come i colloqui strutturati guidati da psicologi o educatori, l'osservazione partecipante sul campo da parte di valutatori esterni e il massiccio coinvolgimento dei familiari o caregiver<sup>48</sup>, i quali agiscono come veri e propri decisori e giudici surrogati del servizio<sup>49</sup>.

Dal punto di vista del controllo di gestione, le informazioni raccolte tramite questi flussi interattivi non rimangono confinate all'area sociale, ma vengono formalizzate, codificate e trasformate in *Key Performance Indicators* (KPI) di qualità percepita. Tali indicatori consentono al controller di misurare lo scostamento tra le aspettative ex-ante dell'utenza e l'effettivo realizzato assistenziale ex-post<sup>50</sup>. L'output di questa analisi alimenta direttamente il ciclo *Plan-Do-Check-Act* (PDCA) della struttura, segnalando alla direzione

---

<sup>47</sup> Giovanelli, L., *Programmazione e controllo delle aziende pubbliche*, Università degli Studi di Sassari, 2024, p. 30.

<sup>48</sup> Vocabolario Treccani Online, significato di caregiver: Chi dà assistenza a una persona non autosufficiente.

<sup>49</sup> Regione Toscana - Settore Welfare e Sanità, *Rilevare la soddisfazione degli utenti nelle strutture per anziani non-autosufficienti: metodologie e indicatori di qualità percepita*, in [regione.toscana.it](http://regione.toscana.it), Documenti e Ricerche del Territorio, 2024

<sup>50</sup> Dipartimento della Funzione Pubblica - Linee Guida Cantieri, *La Customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche e nei servizi socio-sanitari residenziali*, in [funzionepubblica.gov.it](http://funzionepubblica.gov.it), Manuali di Gestione della Performance, 2023

generale se le inefficienze percepite riguardino la sfera alberghiera, come la ristorazione o la pulizia degli spazi, oppure l'area relazionale e l'empatia del personale di cura, permettendo così una riallocazione mirata e strategica delle risorse finanziarie<sup>51</sup>.

Sul lato dell'efficacia operativa e clinica, la valutazione della rispondenza delle prestazioni rispetto ai Piani Assistenziali Individualizzati costituisce il vero fulcro del controllo di gestione applicato all'area sanitaria e riabilitativa della struttura. Il Piano Assistenziali Individualizzato, comunemente definito PAI, si configura come il documento programmatico in cui l'équipe multidisciplinare, a seguito di una approfondita valutazione multidimensionale del paziente — definisce gli obiettivi specifici di cura, mantenimento o accompagnamento per ciascun ospite. Per il controller, il PAI assume la valenza teorica e pratica di un vero e proprio budget assistenziale o terapeutico, in cui l'unità di misura non è la moneta, ma il pacchetto di prestazioni e minuti di assistenza necessari per raggiungere un determinato outcome di salute.

Valutare la rispondenza delle prestazioni significa avviare una rigorosa analisi degli scostamenti tra il programmato e l'effettivamente erogato. Questo monitoraggio verifica, in primo luogo, la conformità quantitativa e qualitativa delle cure, controllando ad esempio se le ore di fisioterapia per il recupero motorio o i laboratori di stimolazione cognitiva pianificati siano stati realmente dispensati nei tempi e nei modi previsti.<sup>52</sup> In secondo luogo, l'analisi si spinge a verificare la coerenza tra le prestazioni erogate e l'evoluzione dello stato di salute dell'anziano, registrato tramite scale cliniche validate.

Se il monitoraggio evidenzia uno scostamento negativo, ovvero prestazioni erogate inferiori o non coerenti rispetto agli obiettivi stabiliti dal PAI, il controllo di gestione accende immediatamente un campanello d'allarme organizzativo. Questo permette di individuare se l'inefficacia dipenda da una carenza strutturale di organico, da problemi di coordinamento tra le diverse figure professionali o da una errata pianificazione iniziale, trasformando il PAI da mero strumento clinico a leva strategica per l'ottimizzazione e la validazione scientifica dell'intera offerta assistenziale della RSA<sup>53 54</sup>.

---

<sup>51</sup> Nuti, A., *Il sistema di valutazione della performance della sanità regionale: l'integrazione tra dati clinici e percezione dell'utente*, il Mulino, 2008, Bologna, p. 115.

<sup>52</sup> ASP Istituto Romano San Michele, *Carta dei Servizi, progettazione e controllo dei Piani Assistenziali Individualizzati (PAI) nelle RSA*, in irsm.it, Sezione Trasparenza e Regolamenti, 2025.

<sup>53</sup> Giovanelli, L., *Programmazione e controllo delle aziende pubbliche*, Università degli Studi di Sassari, 2024, p. 31.

<sup>54</sup> Francesconi, A., *Il management delle residenze sanitarie assistenziali: programmazione, controllo e valutazione della rispondenza assistenziale*, FrancoAngeli, 2015, Milano, p. 148.

La valutazione dell'efficacia deve inoltre comprendere un'analisi retrospettiva volta a identificare eventuali fattori ostativi, siano essi interni o esterni, che hanno impedito la piena attuazione della missione affidata dalle norme. L'efficacia si pone dunque come la vera bussola etica dell'azione amministrativa, garantendo che l'intera macchina aziendale non si limiti a produrre servizi in modo efficiente, ma si impegni a erogare il servizio più corretto e appropriato per il destinatario finale, tutelando i diritti dei cittadini in quanto consumatori dei pubblici servizi.

Dunque, il principio dell'economicità costituisce la sintesi superiore che assicura la sopravvivenza e la continuità dell'istituzione nel lungo periodo. Essa esprime la capacità dell'ente di acquisire e impiegare le risorse in modo tale da garantire costantemente l'equilibrio dei flussi economici e finanziari, evitando il ricorso a forme di sussistenza straordinaria. Per le IPAB della Regione Veneto, l'economicità è indissolubilmente legata all'obbligo del pareggio di bilancio, criterio cardine della nuova contabilità economico-patrimoniale basata sulla partita doppia<sup>55</sup>. L'economicità impone che l'azienda sia in grado di rigenerare le risorse consumate nel processo produttivo, assicurando non solo la copertura dei costi operativi correnti, ma anche la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio immobiliare e degli investimenti finanziari, spesso derivanti da lasciti storici che l'ente ha il dovere di preservare. In un settore come quello assistenziale, dove le rette di degenza sono soggette a vincoli di sostenibilità sociale e le quote sanitarie sono predefinite dall'amministrazione regionale, il perseguimento dell'economicità richiede una gestione estremamente rigorosa dei centri di costo e di responsabilità. Solo attraverso una visione strategica che sappia integrare la missione solidaristica con la stabilità contabile è possibile trasformare l'ente in un soggetto socialmente utile e finanziariamente sano, capace di onorare i propri impegni verso la comunità al quale si rivolge.

### *1.2.3. Il ruolo del budget e della programmazione negli enti no-profit*

La programmazione e il controllo all'interno delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona non possono essere interpretati come una semplice trasposizione meccanica dei modelli tipici delle imprese orientate al profitto. In queste realtà, la programmazione si configura come un processo logico e gestionale di importanza vitale, poiché rappresenta

---

<sup>55</sup> Regione V., *Nuove disposizioni esecutive dell'articolo 8 della legge regionale 23 novembre 2012, n. 43*, Allegato A DGR n. 725, 2023, p. 4.

l'unico strumento capace di tradurre l'astrattezza della missione sociale in obiettivi strategici e operativi di lungo e breve periodo, garantendo che l'azione dell'ente rimanga costantemente allineata ai valori dei fondatori e alle aspettative della collettività. In assenza di un indicatore sintetico e oggettivo come il profitto, la programmazione diventa la vera bussola direzionale, permettendo di mappare il percorso evolutivo dell'ente e di bilanciare la tensione strutturale tra il perseguimento del benessere sociale e il vincolo ineludibile della stabilità finanziaria<sup>56</sup>.

Come nelle aziende con scopo di lucro, il processo programmatico si articola in una serie di fasi strettamente interdipendenti che partono dalla pianificazione strategica per declinarsi nella programmazione operativa di breve termine. All'interno di questa complessa architettura informativa, il budget emerge come lo strumento tecnico-operativo di primaria importanza, agendo come la traduzione quantitativa, monetaria e finanziaria dei programmi d'azione definiti per l'esercizio annuale<sup>57</sup>. Per un ente non profit, in particolare per quegli istituti definiti dalla dottrina anglosassone come enti di *public service*, i quali amministrano un patrimonio di scopo esplicitamente rivolto a beneficiare la collettività nei settori dell'assistenza e della sanità, il budget non deve essere inteso come un semplice documento contabile di previsione statica o come un mero adempimento burocratico. Al contrario, esso rappresenta un sistema integrato che assolve a funzioni cruciali di coordinamento strutturale, motivazione del personale e monitoraggio costante dei diversi centri di responsabilità<sup>58</sup>. Attraverso la complessa fase di negoziazione dei budget, i diversi settori dell'ente vengono integrati verso una visione strategica comune, permettendo una ripartizione razionale delle risorse umane e finanziarie, che scarse rispetto alla vastità dei bisogni sociali da soddisfare sul territorio risultano talvolta strutturalmente scarse<sup>59</sup>.

Il Budget, nello specifico contesto delle aziende pubbliche erogatrici di servizi alla persona e delle moderne imprese sociali, assume la valenza di un vero e proprio patto gestionale tra la direzione strategica e i responsabili dei servizi. La recente e organica Riforma del Terzo Settore ha infatti posto un'enfasi inedita sulla necessità che l'esercizio delle attività di interesse generale avvenga adottando rigorose modalità di gestione responsabili e

---

<sup>56</sup> Propersi, A., Rossi, G., *Gli enti non profit*, 2ª ed., Milano, Giuffrè, 2018, p. 3.

<sup>57</sup> Purificato A., *Sistemi di programmazione e controllo innovativi per le aziende no profit*, Franco Angeli, 2003, p. 112.

<sup>58</sup> Propersi, A., Rossi, G., *Gli enti non profit*, 2ª ed., Milano, Giuffrè, 2018, pp. 5-6.

<sup>59</sup> Bronzetti G., *Le aziende non profit. Un esame degli strumenti di controllo di gestione*, Franco Angeli, 2004, p. 95.

trasparenti, favorendo al contempo il più ampio coinvolgimento e la tutela dei lavoratori, degli utenti e di tutte le parti sociali interessate. In quest'ottica evoluta, il budget non deve essere interpretato come un limite statico e invalicabile alla spesa, che rischierebbe unicamente di irrigidire la struttura organizzativa, ma come un impegno reciproco in cui vengono esplicitati analiticamente i risultati attesi in termini di efficacia del servizio e i volumi di risorse assegnati per il loro corretto conseguimento. La programmazione operativa sistematica permette di evitare che l'ente agisca in modo puramente reattivo o emergenziale di fronte alle repentine mutazioni del contesto esterno, favorendo invece una gestione proattiva capace di anticipare le dinamiche dei costi operativi e di pianificare gli investimenti strutturali necessari per il mantenimento degli elevati standard qualitativi richiesti in sede di accreditamento istituzionale. Un aspetto critico della programmazione negli enti no-profit riguarda la capacità di integrare gli indicatori economico-finanziari con misure di impatto sociale. La sola analisi degli scostamenti monetari non è infatti sufficiente a valutare la performance di un'azienda pubblica di servizi alla persona; è necessario che il sistema di controllo sappia misurare l'efficacia delle prestazioni erogate e il grado di soddisfazione reale dell'utenza. Il budget diventa quindi uno strumento di accountability multidimensionale, che permette di rendicontare a tutti gli stakeholder (familiari degli ospiti, Regione, comuni, dipendenti) non solo quanto è stato speso, ma quale valore sociale è stato effettivamente generato attraverso quell'impiego di risorse. La trasparenza garantita da un solido sistema di programmazione e controllo è fondamentale per mantenere la legittimazione sociale dell'ente e per assicurare la sua sostenibilità nel lungo termine, proteggendo il patrimonio storico e morale dell'istituzione dalle inefficienze gestionali<sup>60</sup>.

Un aspetto particolarmente critico e ampiamente dibattuto della programmazione negli enti non profit riguarda la capacità di integrare gli indicatori economico-finanziari tradizionali con misure di impatto sociale e di efficacia delle cure. La sola analisi degli scostamenti monetari non è infatti sufficiente a valutare in modo compiuto l'operato di un'azienda di servizi alla persona; è imperativo che il sistema di controllo interno sappia misurare l'adeguatezza delle prestazioni erogate e il grado di soddisfazione reale dell'utenza, spesso fragile e svantaggiata. Il budget si trasforma quindi nel cardine di un sistema di rendicontazione multidimensionale, che permette di dimostrare in modo

---

<sup>60</sup> Meneguzzo M., *Il New Public Management e la gestione per risultati nelle amministrazioni pubbliche*, RIREA, 2006, p. 54.

inequivocabile e trasparente a tutti gli stakeholder istituzionali e sociali non solo l'entità delle risorse economiche assorbite nel corso dell'esercizio, ma soprattutto il reale valore civico e solidaristico che è stato effettivamente generato sul territorio attraverso quel determinato impiego di mezzi collettivi<sup>61</sup>.

In ultima analisi, il ruolo del budget negli enti non profit risiede nella sua impareggiabile capacità di agire come collante ideale tra l'etica del servizio alla persona e il rigore economico proprio della scienza aziendale. Attraverso una programmazione attenta, partecipata e profondamente flessibile, l'ente può navigare i complessi contesti economici contemporanei senza dover in alcun modo sacrificare la qualità dell'assistenza medica e tutelando l'utenza dal grave rischio di una deriva della missione istituzionale. Il controllo di gestione, implementato in maniera pervasiva, fornisce alla dirigenza le informazioni tempestive necessarie per prendere decisioni strategiche fondate sui dati, correggere tempestivamente le rotte inefficienti e valorizzare al massimo le eccellenze operative, assicurando che l'ente pubblico, forte del suo inquadramento normativo rinnovato, rimanga un presidio territoriale solido, efficiente e profondamente orientato alla massimizzazione del bene comune<sup>62</sup>.

#### *1.2.4. Il monitoraggio della continuità aziendale (Going Concern) e i segnali di allerta*

Il principio della continuità aziendale, internazionalmente noto nella dottrina contabile come *going concern*, rappresenta il postulato cardine su cui si fonda l'intera architettura amministrativa e gestionale di qualsiasi organizzazione complessa. Nelle aziende pubbliche erogatrici di servizi alla persona, e in modo del tutto peculiare all'interno delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e delle trasformande ASP, tale principio trascende la sua accezione puramente tecnica e ragionieristica per assumere una connotazione di profonda responsabilità etica e sociale<sup>63</sup>. Se nel settore privato for-profit la continuità aziendale coincide primariamente con la capacità dell'impresa di perdurare nel tempo per remunerare il capitale di rischio investito dai soci, nel settore del welfare pubblico essa coincide con l'inderogabile necessità di garantire la sopravvivenza dell'ente al fine di assicurare la prestazione

---

<sup>61</sup> Garlatti, A.; Pauluzzo, R., *Il bilancio delle aziende pubbliche di servizi alla persona*, Franco Angeli, 2024, pp. 88-112.

<sup>62</sup> Bronzetti G., *Le aziende non profit. Un esame degli strumenti di controllo di gestione*, Franco Angeli, 2004, p. 160.

<sup>63</sup> Garlatti A., Pauluzzo R., *Il bilancio delle aziende pubbliche di servizi alla persona*, Franco Angeli, 2024, pp. 135-138.

ininterrotta di servizi essenziali per le fasce più fragili della popolazione<sup>64</sup>. Il venir meno della continuità aziendale per una struttura residenziale per anziani non si traduce unicamente in un fallimento economico-finanziario, ma in un vero e proprio collasso del sistema di protezione sociale territoriale, con ricadute drammatiche sugli ospiti, sulle loro famiglie e sull'intera comunità locale.

In questo delicato ecosistema, il monitoraggio del *going concern* richiede un cambio di paradigma culturale da parte degli organi di *governance* e della direzione apicale. Storicamente, le amministrazioni pubbliche hanno spesso gestito le situazioni di squilibrio attraverso logiche di ripianamento a piè di lista o mediante l'alienazione di patrimoni immobiliari ereditati storicamente, mascherando inefficienze strutturali sotto l'ombrello protettivo della finanza pubblica. Tuttavia, l'attuale contesto macroeconomico, caratterizzato da un'inflazione persistente, da shock energetici imprevedibili e dalla rigidità dei contratti collettivi nazionali del personale, ha reso tali pratiche del tutto insostenibili. La transizione verso la contabilità economico-patrimoniale e le stringenti direttive regionali in materia di armonizzazione contabile impongono oggi alle IPAB di valutare la propria continuità aziendale in un orizzonte temporale prospettico, accertando che l'ente sia in grado di far fronte alle proprie obbligazioni per almeno i dodici mesi successivi alla data di riferimento del bilancio<sup>65</sup>.

Questa necessità di un controllo lungimirante si sposa perfettamente con la *ratio* ispiratrice delle più recenti riforme in tema di diritto d'impresa, e in particolare con i principi sottesi al nuovo Codice della Crisi d'Impresa e dell'Insolvenza. Sebbene le IPAB, in virtù della loro perdurante natura pubblica, siano sottratte alle procedure concorsuali liquidatorie ordinarie, la dottrina aziendalistica più moderna e la giurisprudenza contabile sono concordi nel ritenere pienamente applicabile il principio generale secondo cui ogni ente deve dotarsi di "adeguati assetti organizzativi, amministrativi e contabili"<sup>66</sup>. L'adeguatezza di tali assetti si misura proprio nella loro capacità di intercettare tempestivamente i segnali di fisiologico deterioramento della gestione, prima che questi si trasformino in una crisi irreversibile o in un'insolvenza conclamata.

---

<sup>64</sup> Anselmi L., *Percorsi di contabilità e management nelle aziende pubbliche*, Giappichelli Editore, Torino, 2019, p. 82.

<sup>65</sup> Principi Contabili Nazionali OIC, con specifico riferimento al Principio OIC 11, *Finalità e postulati del bilancio d'esercizio*, paragrafo relativo alla Continuità Aziendale.

<sup>66</sup> D.Lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, *Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*.

Il sistema di controllo di gestione assume in questa fase il ruolo di vero e proprio radar aziendale, deputato alla rilevazione dei cosiddetti "segnali di allerta" (o *early warning signs*). Tali indicatori non devono essere ricercati esclusivamente a posteriori nelle pieghe del bilancio consuntivo, quando il danno è ormai cristallizzato, ma devono essere monitorati in itinere attraverso cruscotti direzionali (*dashboard*) aggiornati con cadenza mensile o trimestrale. I segnali di allerta all'interno di un'azienda socio-sanitaria si manifestano solitamente seguendo una traiettoria progressiva, che parte da inefficienze operative, si traduce in squilibri economici e sfocia, infine, nella paralisi finanziaria.

A livello operativo ed economico, i primi campanelli d'allarme sono spesso rappresentati da una flessione del tasso di occupazione dei posti letto, dal deterioramento del *mix* prestazionale o dalla difficoltà nel reclutamento e nel trattenimento del personale infermieristico e socio-sanitario (OSS). Quest'ultimo fattore, in particolare, costringe sovente le strutture a ricorrere a costose esternalizzazioni o a cooperative interinali, generando un improvviso e vertiginoso innalzamento dei costi diretti di produzione. Poiché l'ente pubblico opera con una struttura di ricavi fortemente rigida, determinata dalle quote sanitarie predefinite dalla Regione e dalla quasi impossibilità di aumentare drasticamente le rette alberghiere a carico dell'utenza per ragioni di sostenibilità sociale, l'esplosione dei costi non coperta da un proporzionale aumento dei ricavi genera un'immediata erosione del margine di contribuzione<sup>67</sup>.

Quando la marginalità economica si contrae strutturalmente, l'allerta si trasferisce sul piano finanziario e patrimoniale. Il controllo di gestione deve in questo caso monitorare rigidamente il ciclo dei pagamenti. Segnali inequivocabili di compromissione del *going concern* sono rappresentati dal reiterato ritardo nel saldo delle fatture verso i fornitori strategici, dalla richiesta di dilazioni per il pagamento degli oneri previdenziali e tributari, o dal sistematico esaurimento delle linee di credito a breve termine concesse dagli istituti bancari (scoperti di conto corrente e anticipi)<sup>68</sup>. In questa fase, risulta vitale il monitoraggio di indicatori prospettici come il *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR), un parametro che misura in modo oggettivo la capacità dell'ente di generare flussi di cassa operativi sufficienti a onorare il servizio del debito (ovvero il pagamento delle rate dei

---

<sup>67</sup> Regione del Veneto, *Nuove disposizioni esecutive dell'articolo 8 della legge regionale 23 novembre 2012, n. 43*, Allegato A DGR n. 725, 2023, p. 4 (riferimento al necessario equilibrio economico-finanziario e al monitoraggio delle rette).

<sup>68</sup> Meneguzzo M., *Management pubblico e riforme amministrative*, Rivisteweb, 2006, p. 15.

mutui contratti per le ristrutturazioni immobiliari o per l'adeguamento normativo delle sedi) nell'orizzonte dei sei mesi successivi<sup>69</sup>.

L'emersione di uno o più di questi segnali di allerta impone alla direzione e al Segretario-Direttore un obbligo di tempestiva informativa nei confronti del Consiglio di Amministrazione e dell'Organo di Revisione. Il monitoraggio della continuità aziendale non è dunque un mero esercizio accademico o un calcolo di indici fine a sé stesso, ma il presupposto ineludibile per l'attivazione di piani di risanamento e di riorganizzazione strategica. Attraverso un'analisi spietata e oggettiva dei dati di *early warning*, la *governance* è chiamata ad assumere decisioni complesse, che possono variare dalla rinegoziazione dei contratti di fornitura, alla riorganizzazione dei turni di lavoro per ottimizzare l'incidenza del personale, fino alla difficile scelta di alienare cespiti patrimoniali non strumentali per ripristinare la liquidità necessaria. In sintesi, presidiare la continuità aziendale significa difendere proattivamente la missione pubblica dell'ente, garantendo che le generazioni presenti e future possano continuare a godere di un'assistenza sicura, dignitosa e finanziariamente sostenibile.

#### *1.2.5. Gli strumenti del controllo di gestione e i sistemi di reporting interno*

Il controllo di gestione si avvale di un insieme coordinato di strumenti attraverso i quali le informazioni relative alla gestione vengono raccolte, elaborate e trasformate in elementi utili alla programmazione, al monitoraggio dei risultati e ai processi decisionali. Nelle aziende pubbliche di servizi alla persona, tale sistema deve essere in grado di collegare le risorse impiegate alle attività svolte e ai risultati conseguiti, integrando informazioni di natura economica, finanziaria e operativa. Il monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza, infatti, non può basarsi esclusivamente su grandezze monetarie, ma richiede anche informazioni non monetarie relative, ad esempio, ai volumi di attività, alle prestazioni erogate e ai risultati prodotti<sup>70</sup>.

Tra gli strumenti fondamentali rientra innanzitutto la contabilità analitica, che consente di superare la visione complessiva propria della contabilità generale e di analizzare le singole componenti della gestione. Mentre la contabilità generale è orientata alla rappresentazione dell'azienda nel suo complesso, la contabilità analitica permette di riferire le informazioni economiche a specifiche parti dell'organizzazione, quali aree

---

<sup>69</sup> Garlatti A., Pauluzzo R., *Il bilancio delle aziende pubbliche di servizi alla persona*, Franco Angeli, 2024, pp. 142-145.

<sup>70</sup> Bagnoli, C., Vedovato, M. (a cura di). *Economia aziendale tra tradizione e innovazione*, Giuffrè, Milano, 2026.

funzionali, servizi, processi, centri di costo o altre unità di analisi. In questo modo è possibile individuare dove si originano i costi, quali risorse vengono assorbite dalle diverse attività e come tali risorse contribuiscono alla formazione dei risultati<sup>71</sup>. La contabilità analitica costituisce pertanto una delle principali basi informative del controllo di gestione, in quanto consente di trasformare il dato economico complessivo in informazioni maggiormente significative ai fini gestionali.

Una prima articolazione organizzativa delle informazioni è rappresentata dai centri di costo e dai centri di responsabilità. I centri di costo consentono di aggregare i costi relativi a determinate attività o unità organizzative, mentre i centri di responsabilità permettono di collegare le risorse impiegate e i risultati ottenuti ai soggetti o alle strutture cui sono attribuiti specifici compiti gestionali. L'associazione tra dimensione economica e dimensione organizzativa permette così di passare dalla semplice rilevazione del costo alla sua interpretazione in relazione alle attività svolte e alle responsabilità assegnate<sup>72</sup>. In un sistema di controllo articolato possono inoltre essere individuati centri di ricavo e centri di supporto: i primi consentono di collegare i ricavi e i volumi di attività alle diverse unità di offerta, mentre i secondi comprendono funzioni trasversali che contribuiscono indirettamente alla realizzazione dei servizi e i cui costi devono essere opportunamente ricondotti alle attività che ne beneficiano.

Alla dimensione della rilevazione si affianca quella della programmazione, nella quale assume un ruolo centrale il budget. Esso rappresenta lo strumento attraverso cui gli obiettivi e i programmi di gestione vengono tradotti in termini quantitativi ed economici per un determinato periodo. Il budget non svolge quindi soltanto una funzione previsionale, ma costituisce anche il parametro rispetto al quale saranno successivamente confrontati i risultati effettivamente conseguiti. La programmazione e il controllo risultano, in questo senso, strettamente collegati: la prima definisce gli obiettivi e le risorse necessarie per raggiungerli, mentre il secondo verifica successivamente il grado di realizzazione di quanto programmato.

Dal confronto tra budget e valori consuntivi deriva l'analisi degli scostamenti, attraverso la quale vengono individuate le differenze tra risultati programmati e risultati effettivamente realizzati. Lo scostamento non rappresenta tuttavia il punto di arrivo dell'analisi, ma costituisce il punto di partenza per comprenderne le cause. L'attenzione

---

<sup>71</sup> Bagnoli, C., Vedovato, M. (a cura di). *Economia aziendale tra tradizione e innovazione*, Giuffrè, Milano, 2026.

<sup>72</sup> Brusa, L., *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, 2ª ed., Giuffrè, Milano, 2012, pp. 95-98.

deve quindi essere rivolta alle variabili che hanno determinato la differenza, quali variazioni nei volumi di attività, nei prezzi, nei costi unitari o nell'impiego dei fattori produttivi, collegando, ove possibile, tali fenomeni alle relative responsabilità organizzative. Il confronto tra risultati effettivi e valori-obiettivo assume così una funzione direzionale, poiché permette di individuare le situazioni che richiedono ulteriori approfondimenti e di orientare eventuali interventi correttivi<sup>73</sup>.

Tra gli strumenti di analisi economica può inoltre assumere rilievo il margine di contribuzione, determinato dalla differenza tra i ricavi e i costi direttamente imputabili a una determinata attività, servizio o unità di analisi. Tale grandezza consente di comprendere quanto una specifica attività contribuisca alla copertura dei costi comuni e, conseguentemente, alla formazione dell'equilibrio economico complessivo. Il suo utilizzo consente quindi di affiancare alla semplice analisi dei costi una valutazione del contributo economico prodotto dalle diverse attività, rendendo possibile il confronto tra risultati conseguiti e valori programmati.

Accanto alle grandezze economiche, il controllo di gestione richiede l'utilizzo di indicatori di performance, o KPI (*Key Performance Indicators*), in grado di rappresentare anche gli aspetti operativi della gestione. La necessità di integrare informazioni monetarie e non monetarie è particolarmente importante nelle aziende pubbliche e non profit, nelle quali la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza richiede frequentemente indicatori relativi agli output e agli outcome dei servizi<sup>74</sup>. I KPI possono pertanto essere organizzati in diverse categorie, distinguendo, in particolare, tra indicatori economici, operativi e finanziari. I primi riguardano ricavi, costi e marginalità; i secondi consentono di monitorare i volumi di attività, il grado di utilizzo della capacità produttiva e l'impiego delle risorse; i terzi permettono di osservare la dinamica finanziaria e la capacità dell'organizzazione di sostenere i propri impegni.

Tra gli indicatori operativi possono rientrare, a titolo esemplificativo, il tasso di occupazione, le giornate di presenza, i posti disponibili non utilizzati, le ore di assistenza per utente e gli indicatori relativi al personale, quali assenteismo, lavoro straordinario e turnover. Tali grandezze permettono di osservare le condizioni operative attraverso le quali vengono prodotti i risultati economici e di individuare eventuali variazioni nella capacità produttiva o nell'impiego delle risorse. La loro utilità deriva soprattutto dalla

---

<sup>73</sup> Bagnoli, C., Vedovato, M. (a cura di). *Economia aziendale tra tradizione e innovazione*, Giuffrè, Milano, 2026.

<sup>74</sup> Bagnoli, C., Vedovato, M. (a cura di). *Economia aziendale tra tradizione e innovazione*, Giuffrè, Milano, 2026.

possibilità di leggerli congiuntamente agli indicatori economici, così da comprendere non soltanto quale risultato sia stato raggiunto, ma anche attraverso quali condizioni operative esso si sia determinato.

La dimensione economica e operativa deve essere completata dalla dimensione finanziaria, nella quale assumono rilievo strumenti quali il Cash Flow, la liquidità, la Posizione Finanziaria Netta (PFN) e il Debt Service Coverage Ratio (DSCR). Il Cash Flow consente di analizzare la capacità della gestione di generare o assorbire disponibilità liquide e permette di distinguere i flussi derivanti dalla gestione operativa da quelli connessi agli investimenti e alle attività di finanziamento. La distinzione tra tali categorie di flussi consente di comprendere l'origine delle variazioni della liquidità e di evitare che una semplice variazione dello stock monetario venga interpretata, di per sé, come espressione della capacità della gestione caratteristica di generare cassa. L'impostazione risulta coerente con la classificazione dei flussi prevista dal principio OIC 10 sul rendiconto finanziario<sup>75</sup>.

La PFN consente invece di sintetizzare la posizione finanziaria dell'organizzazione, mettendo in relazione l'indebitamento finanziario con le disponibilità liquide. Essa fornisce quindi un'informazione sulla struttura finanziaria e sull'incidenza dell'indebitamento rispetto alle risorse monetarie disponibili. Il DSCR introduce, infine, una prospettiva maggiormente orientata alla capacità prospettica di sostenere il servizio del debito, ponendo in relazione i flussi di cassa disponibili con gli esborsi connessi al rimborso del debito e ai relativi oneri finanziari. La combinazione di Cash Flow, PFN e DSCR permette pertanto di affiancare alla tradizionale analisi economica una lettura della sostenibilità finanziaria della gestione.

Le informazioni prodotte dai diversi strumenti devono infine essere raccolte e trasformate in una forma utile ai diversi livelli decisionali attraverso il sistema di reporting interno. Quest'ultimo rappresenta l'insieme dei documenti periodici attraverso i quali le informazioni elaborate dal sistema informativo vengono selezionate, sintetizzate e comunicate ai diversi responsabili aziendali. Il reporting non costituisce quindi una semplice fase di comunicazione dei dati, ma uno strumento attraverso il quale la direzione può comprendere l'andamento della gestione, verificare il raggiungimento degli obiettivi, individuare gli scostamenti e orientare le eventuali azioni correttive.

---

<sup>75</sup> Organismo Italiano di Contabilità, *OIC 10 – Rendiconto finanziario*, pp. 4-6.

In relazione ai destinatari, il reporting può essere distinto in reporting strategico e reporting operativo. Il primo è rivolto al vertice dell'organizzazione e presenta informazioni maggiormente sintetiche, funzionali alla pianificazione e al controllo strategico; il secondo è destinato ai responsabili delle diverse aree gestionali e presenta un contenuto più analitico, comprendendo sia informazioni economiche e finanziarie sia dati extra-contabili relativi alle attività svolte. In questa prospettiva, il sistema di reporting deve essere coerente con la struttura organizzativa e con la distribuzione delle responsabilità, in modo che ciascun destinatario riceva le informazioni effettivamente rilevanti per le decisioni di propria competenza.

Particolare rilievo assumono i performance report, nei quali i risultati effettivamente conseguiti vengono posti a confronto con i risultati programmati. Tali report devono consentire non soltanto di evidenziare le differenze, ma anche di interpretarne le determinanti, fornendo almeno informazioni relative ai risultati conseguiti, ai valori-obiettivo e agli elementi utili a spiegare gli scostamenti. Accanto ai report consuntivi possono essere predisposti report preconsuntivi, finalizzati a stimare il risultato a fine periodo, e report fondati su ipotesi alternative d'azione o analisi what-if, attraverso i quali è possibile simulare gli effetti di differenti decisioni o condizioni gestionali.

L'efficacia del sistema dipende, inoltre, dalla corretta progettazione dei report. Devono essere considerati il contenuto, l'articolazione, la forma, la frequenza e la tempestività delle informazioni, assicurando che i dati siano selezionati sulla base della loro rilevanza rispetto agli obiettivi conoscitivi. Un'eccessiva quantità di informazioni può infatti rendere più difficile l'individuazione dei fenomeni realmente significativi. Allo stesso modo, la frequenza deve essere adeguata alla natura dell'indicatore e al livello organizzativo interessato, mentre la tempestività è necessaria affinché le informazioni siano disponibili in tempo utile per consentire eventuali interventi correttivi<sup>76</sup>.

La sintesi delle informazioni prodotte dal sistema può infine trovare rappresentazione in una Dashboard di Controllo Direzionale, intesa non come strumento autonomo, ma come modalità sintetica di rappresentazione dei principali indicatori. Una dashboard può riunire in un'unica rappresentazione KPI economici, operativi e finanziari, consentendo di confrontare i risultati consuntivi con i relativi target o valori di budget e di evidenziare gli scostamenti. L'utilizzo di soglie di attenzione, anche attraverso una rappresentazione a

---

<sup>76</sup> Bagnoli, C., Vedovato, M. (a cura di). *Economia aziendale tra tradizione e innovazione*, Giuffrè, Milano, 2026.

semaforo, permette inoltre di orientare l'attenzione della direzione verso le situazioni che richiedono un approfondimento, secondo una logica di controllo per eccezione.

Nel loro insieme, tali strumenti devono essere considerati come componenti di un unico sistema informativo di controllo. La contabilità analitica consente di rilevare e attribuire le risorse; i centri di costo e di responsabilità collegano le informazioni economiche alla struttura organizzativa; il budget definisce gli obiettivi e i parametri di riferimento; l'analisi degli scostamenti confronta i risultati con quanto programmato e ne ricerca le cause; i KPI integrano la dimensione economica con quella operativa e finanziaria; Cash Flow, PFN e DSCR consentono di approfondire la dinamica e la sostenibilità finanziaria; infine, reporting e dashboard sintetizzano tali informazioni e le rendono fruibili ai diversi livelli decisionali. In questo modo il controllo di gestione assume una funzione non meramente consuntiva, ma orientata alla comprensione dei fenomeni, alla tempestiva individuazione delle criticità e al supporto delle decisioni future.

## **CAPITOLO II: ANALISI COMPARATIVA DELLA PERFORMANCE (FOCUS 2022-2024)**

2.1. La Metodologia dell'Analisi, Il *Case Study* – 2.2. Il Case Study: IPAB “F.F. Casson” – 2.3. Il sistema di Governance e controllo interno nell'IPAB “F.F. Casson” - 2.3.1. Organi di indirizzo e organi di revisione: l'importanza del parere del Collegio dei Revisori – 2.3.2. La responsabilità del Presidente e del Responsabile Finanziario nel monitoraggio dei flussi - 2.4. L'analisi della crisi nell'esercizio 2022 - 2.4.1. Anatomia del deficit operativo – 2.4.2. Le criticità emerse e la delibera n. 19/2023 per l'approvazione del piano di risanamento – 2.5. Il percorso di recupero nell'esercizio 2023 e l'esercizio 2024 - 2.5.1. L'inversione di tendenza - 2.5.2. Analisi dei ricavi: l'impatto delle quote regionali e della saturazione dei servizi. - 2.6. Analisi della struttura dei costi della produzione - 2.6.1. La gestione del personale: incidenza e ottimizzazione della forza lavoro - 2.6.2. La razionalizzazione degli acquisti e degli appalti esterni per servizi.

### **2.1 La metodologia dell'analisi**

Nell'analisi delle dinamiche evolutive e dei sistemi di controllo interni a un'organizzazione pubblica operante nel settore dei complessi servizi socio-sanitari, viene richiesto un impianto metodologico flessibile e al tempo stesso rigoroso, in grado di catturare i processi gestionali concreti direttamente nel loro contesto di riferimento.

Per questa ragione, la ricerca empirica sviluppata nel presente elaborato si avvale della metodologia dello studio di caso, configurandosi come una strategia di ricerca orientata a investigare un fenomeno contemporaneo nel suo *setting* di vita reale, specialmente quando i confini tra il fenomeno e lo specifico contesto organizzativo non sono chiaramente evidenti<sup>77</sup>. Dal punto di vista epistemologico, la ricerca si colloca all'interno del paradigma costruttivista, il quale riconosce l'importanza dell'interpretazione e del significato sociale che gli attori attribuiscono alle proprie esperienze, senza per questo rinunciare a un necessario canone di oggettività nell'esame delle tensioni interne all'organizzazione<sup>78</sup>. Nel dominio dell'economia aziendale e dell'amministrazione

---

<sup>77</sup> CEDE - Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema dell'Istruzione, *Guida alla realizzazione di studi di caso. Progetto QUASI*, Villa Falconieri, Frascati, 2001, p. 7.

<sup>78</sup> Baxter, P., Jack, S., *Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers*, The Qualitative Report, vol. 13, n. 4, 2008, p. 3.

finanziaria, questo approccio risponde al progressivo superamento dei tradizionali modelli puramente normativi in favore di teorie positive e interpretative, volte a spiegare il concreto funzionamento e l'evoluzione delle pratiche gestionali sul campo<sup>79</sup>.

La scelta dello studio di caso risulta particolarmente adatta alle finalità della tesi, poiché il nucleo fondamentale dell'indagine è guidato da quesiti focalizzati sul come e sul perché determinate dinamiche di risanamento si siano verificate, in una situazione in cui il ricercatore non ha alcuna possibilità di manipolare i comportamenti dei soggetti coinvolti e i molteplici fattori di contesto economico e territoriale rappresentano variabili esplicative imprescindibili per comprendere la traiettoria dell'ente<sup>80</sup>.

Nel caso specifico del Centro Servizi Anziani Felice Federico Casson di Chioggia, l'applicazione di questa strategia permette di investigare accuratamente l'esistenza dei fenomeni contabili esaminandoli nella loro quotidianità, facendo così emergere tutte quelle attività amministrative e decisionali che vengono esercitate ripetutamente senza essere oggetto di esplicitazione formale<sup>81</sup>.

Al fine di evitare una frammentazione delle informazioni e garantire la necessaria fattibilità del progetto, l'impianto metodologico prevede una precisa delimitazione del campo d'indagine attraverso la definizione dei confini temporali, spaziali e di attività operativa, un'operazione nota in dottrina come delimitazione del caso o *binding the case*<sup>82</sup>. L'unità primaria di analisi è identificata nell'ente nella sua interezza istituzionale, esaminato come azienda pubblica erogatrice di servizi alla persona investita da un profondo processo di transizione manageriale e contabile<sup>83</sup>. I confini temporali abbracciano in modo rigido il triennio compreso tra il 2022 e il 2024, un arco cronologico ristretto ma denso di significato strategico che racchiude l'intera traiettoria del *turnaround* aziendale, dall'apice della crisi operativa al definitivo consolidamento del risanamento finanziario. Sotto il profilo spaziale e funzionale, l'indagine si circoscrive alle specifiche unità assistenziali attive sul territorio, esaminandone l'infrastruttura di governance. Il design della ricerca si configura quindi come uno studio a caso singolo con

---

<sup>79</sup> Scapens, R. W., *Researching management accounting practice: the role of case study methods*, British Accounting Review, vol. 22, 1990, p. 2.

<sup>80</sup> Yin, R. K., *The Case Study Crisis: Some Answers*, cit., p. 2; Baxter, P., Jack, S., *Qualitative Case Study Methodology*, cit., p. 4.

<sup>81</sup> Rossignoli, C., *Protocollo per la redazione del caso di studio nelle tesi di laurea*, Università degli Studi di Verona, p. 1.

<sup>82</sup> Baxter, P., Jack, S., *Qualitative Case Study Methodology*, cit., p. 4.

<sup>83</sup> CEDE, *Guida alla realizzazione di studi di caso*, cit., p. 12; P. Baxter, S. Jack, *Qualitative Case Study Methodology*, cit., p. 3.

unità incorporate o intrecciate, mirato a una generalizzazione di tipo analitico e non statistico, in cui le evidenze raccolte vengono utilizzate per raffinare ed espandere i costrutti teorici preesistenti relativi al *New Public Management* e al monitoraggio della continuità aziendale nelle organizzazioni di interesse pubblico<sup>84</sup>.

La raccolta delle evidenze empiriche e la preparazione dei materiali hanno seguito un protocollo sistematico basato sull'estrazione di documenti ufficiali di rilievo pubblico. Per preservare l'affidabilità dei dati ed escludere i rischi legati a giudizi soggettivi, la via principale di reperimento delle informazioni è stata costituita dall'attività di ricognizione condotta in totale autonomia sul portale web dell'istituto, attingendo direttamente dalla sezione denominata Amministrazione Trasparente al link:

<https://one33.robbyone.net/80/it/home><sup>85</sup>. Questa piattaforma ha consentito di accedere ai bilanci d'esercizio ufficiali, alle note integrative, alle relazioni sulla gestione dell'organo di amministrazione e ai verbali tecnici del Collegio dei Revisori dei Conti relativi alle tre annualità esaminate. In coerenza con le esigenze di tutela della riservatezza e con i vincoli normativi applicabili, il perimetro dell'indagine è stato inoltre definito escludendo le informazioni sensibili non necessarie agli obiettivi della ricerca. In particolare, non sono stati analizzati dati individuali relativi alle condizioni clinico-sanitarie degli ospiti, né informazioni nominative concernenti eventuali contenziosi o specifiche situazioni personali del personale dipendente. Tale delimitazione non ha pregiudicato la completezza dell'analisi, considerata la disponibilità di un'ampia base documentale di natura economica, patrimoniale e amministrativa, sufficiente a ricostruire le principali dinamiche gestionali dell'ente<sup>86 87</sup>.

Accanto alla documentazione ufficiale, la ricerca è stata integrata mediante la raccolta di informazioni direttamente presso l'ente, con l'obiettivo di approfondire alcuni aspetti organizzativi e gestionali non pienamente desumibili dalla sola documentazione pubblicata. In particolare, in data 6 marzo 2026 è stato svolto un incontro della durata di circa due ore con il Direttore dell'IPAB "F.F. Casson" di Chioggia Avv. Alessandro Scarpa. Il confronto ha consentito di acquisire una visione più diretta della struttura organizzativa dell'ente, delle sue principali caratteristiche gestionali e delle modalità attraverso le quali vengono affrontate le problematiche connesse alla gestione e al controllo. Le informazioni

---

<sup>84</sup> Baxter, P., Jack, S., *Qualitative Case Study Methodology*, cit., p. 5.

<sup>85</sup> CEDE, *Guida alla realizzazione di studi di caso*, cit., p. 18.

<sup>86</sup> CEDE, *Guida alla realizzazione di studi di caso*, cit., p. 22.

<sup>87</sup> Rossignoli, C., *Protocollo per la redazione del caso di studio*, cit., p. 4.

raccolte durante l'incontro sono state utilizzate come elemento di supporto alla comprensione e all'interpretazione delle evidenze documentali, senza sostituire queste ultime quale base principale dell'analisi quantitativa.

Successivamente all'incontro, sono intercorsi ulteriori scambi di posta elettronica con il personale dell'ente, finalizzati a ottenere chiarimenti e informazioni integrative utili alla ricostruzione del caso di studio. Tali interlocuzioni hanno consentito di precisare alcuni aspetti emersi nel corso dell'analisi documentale e di verificare, ove necessario, la corretta interpretazione di specifiche informazioni. L'utilizzo congiunto della documentazione ufficiale, delle informazioni raccolte direttamente e dei successivi chiarimenti ha quindi permesso di rafforzare la contestualizzazione del caso, mantenendo comunque nei documenti ufficiali il principale riferimento per la quantificazione e la verifica dei risultati presentati nella ricerca.

Al fine di corroborare i risultati e incrementare la validità del costrutto, lo studio adotta una strategia basata sulla triangolazione delle fonti di prova, un principio cardine che impone di esaminare il medesimo fenomeno attraverso molteplici fonti informative<sup>88</sup>. I dati quantitativi desunti dai prospetti sintetici di bilancio sono stati costantemente confrontati e integrati con le relazioni narrative dei revisori e con i dispositivi deliberativi del Consiglio di Amministrazione, come la fondamentale delibera n. 19/2023 per l'approvazione del piano di risanamento. Questo approccio garantisce il mantenimento di una rigorosa concatenazione delle prove, consentendo a un osservatore esterno di seguire l'intero percorso logico dell'elaborato in entrambe le direzioni, verificando la rispondenza sistematica tra i quesiti iniziali, i dati grezzi inseriti nel database e le conclusioni finali della tesi<sup>89</sup>. L'analisi dei dati si sviluppa attraverso la tecnica del *pattern-matching*, confrontando empiricamente le regolarità riscontrate sul campo con i postulati teorici definiti ex-ante dalla dottrina contabile e dalla normativa della Regione Veneto, in particolare la L.R. n. 43/2012 e la DGR n. 725 del 22 giugno 2023<sup>90</sup>. Sul piano dell'analisi finanziaria, i trend emersi dalla riclassificazione gestionale, come l'andamento del Margine Operativo Lordo e le fluttuazioni dell'indice *Days Payable Outstanding* per il calcolo dei tempi medi di pagamento dei fornitori, sono stati messi a sistema con i modelli

---

<sup>88</sup> Yin, R. K., *The Case Study Crisis: Some Answers*, cit., p. 3.

<sup>89</sup> CEDE, *Guida alla realizzazione di studi di caso*, cit., p. 25.

<sup>90</sup> Yin, R. K., *The Case Study Crisis: Some Answers*, cit., p. 4.

di gestione delle crisi di liquidità nelle imprese sociali, assicurando la quadratura tecnica e il rigore interpretativo dell'intero impianto empirico<sup>91</sup>.

## **2.2. Il case study: IPAB "F.F. Casson"**

L'analisi delle performance economiche e gestionali del Centro Servizi Anziani "F.F. Casson" di Chioggia richiede una comprensione profonda della sua storia, della sua missione solidale e dell'evoluzione istituzionale che lo ha portato alla sua attuale configurazione aziendale.

La natura giuridica e la missione dell'ente hanno radici nel tessuto sociale ed economico del diciottesimo secolo. In quel periodo, il nucleo assistenziale della città venne creato dall'unione delle precedenti "Case di ricovero", originariamente situate presso i locali di Palazzo Ravagnan, con l'antica e venerabile Opera Pia denominata "Ca' di Dio", la quale era all'epoca rigidamente strutturata in sezioni maschili e femminili separate. Questo primo consorzio caritatevole nacque con l'obiettivo di fornire riparo, cure basilari e sostentamento alle persone più povere e vulnerabili del territorio, supportando chi era completamente privo di reti familiari e mezzi di sussistenza. Nel corso dei decenni e dei secoli successivi, l'evoluzione di questo prezioso patrimonio morale e materiale ha seguito fedelmente le grandi direttrici della legislazione italiana in materia di beneficenza pubblica e di organizzazione dell'assistenza statale. Attraverso la dirompente spinta uniformatrice e laicizzatrice imposta dalla celebre Legge Crispi del 1890, le antiche Opere Pie vennero formalmente incanalate nel perimetro giuridico delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB), affrontando un lungo, faticoso e spesso rigido processo di burocratizzazione e di assoggettamento al controllo penetrante dei poteri statali e regionali. Tuttavia, la vera metamorfosi in chiave contemporanea, capace di segnare il definitivo passaggio da un approccio puramente "custodialistico" e asilare a uno "clinico-assistenziale" e proattivo, si consolida in modo irreversibile nel marzo del 2010. In questa data simbolica e strategica, l'istituzione assume la nuova e odierna denominazione di Centro Servizi Anziani di Chioggia "F.F. Casson", intitolando la struttura alla memoria del Professor Felice Federico Casson (1930-1993), figura medica di spicco, luminare stimato e indiscusso punto di riferimento etico e professionale per l'intera comunità sanitaria locale.

---

<sup>91</sup> Scapens, R. W., *Researching management accounting practice*, cit., p. 17.

Questo mutamento, che non è solo di carattere nominalistico, ha sancito una profonda trasformazione strategica: l'abbandono del concetto superato e statico di "casa di riposo" in favore della costituzione di un moderno polo, capace di erogare servizi ad altissima intensità di cura e di integrarsi perfettamente con le reti sanitarie del territorio. Oggi, l'Ente rappresenta l'indiscusso pilastro del sistema di welfare per la terza età nel vasto territorio di Chioggia, operando con una capacità ricettiva di assoluto rilievo che conta ben 175 posti letto in regime residenziale e 44 posti in regime semiresidenziale diurno.

L'offerta assistenziale si articola oggi attraverso strutture profondamente diversificate in base alla gravità e all'intensità di cura richiesta dall'utenza: la RSA "Il Girasole", ammiraglia dell'ente con i suoi 92 posti letto, la "Casa Albergo" dotata di 59 posti, e la residenza "Il Boschetto" con 24 posti. A questa solida offerta residenziale si affiancano i dinamici servizi territoriali garantiti dai Centri Diurni "Le Muneghette" (20 posti) e "Il Boschetto" (24 posti), oltre a un fondamentale e vitale servizio di produzione e somministrazione pasti destinato agli anziani fragili beneficiari dell'Assistenza Domiciliare (SAD) su specifica commissione e in sinergia con il Comune di Chioggia. Questa straordinaria e articolata complessità strutturale, unita ineluttabilmente alla vastità delle risorse umane e finanziarie quotidianamente assorbite per garantire l'operatività h24 della macchina assistenziale, con un numero medio di addetti che supera costantemente le 160 unità tra personale strutturato interno e collaboratori esterni, rende di fatto impossibile il governo dell'Ente attraverso le tradizionali e limitanti logiche della contabilità finanziaria autorizzatoria di stampo puramente burocratico.

Nel panorama normativo ed economico moderno, le IPAB e le trasformande Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) del territorio veneto sono chiamate ad agire, a tutti gli effetti, come vere e proprie imprese sociali, inquadrare all'interno di logiche competitive e soggette al vincolo dell'economicità e del pareggio di bilancio. L'inquadramento del Centro Servizi Anziani "F.F. Casson" all'interno dei moderni sistemi di programmazione e controllo di gestione poggia saldamente sulle recenti e pervasive riforme contabili regionali, culminate inizialmente nell'adozione della Deliberazione della Giunta Regionale n. 780/2013 e, successivamente e in modo ancora più stringente, della DGR n. 725 del 22 giugno 2023. Queste disposizioni normative stringenti hanno imposto il passaggio definitivo alla contabilità economico-patrimoniale, seguendo i principi del Codice Civile e le linee guida dell'Organismo Italiano di Contabilità (OIC). Con questo nuovo approccio, il bilancio d'esercizio non è più solo un documento consuntivo, ma

diventa uno strumento dinamico e trasparente per rendere conto a tutti gli stakeholder istituzionali, regionali, comunali e alle famiglie degli ospiti.

### **2.3. Il sistema di Governance e controllo interno nell'IPAB "F.F. Casson"**

Il controllo di gestione all'interno dell'IPAB assume quindi una veste marcatamente strategica. Da un lato, emerge la necessità di mappare analiticamente tutti i centri di costo, dal personale dipendente alle utenze energetiche, dagli appalti di servizi esternalizzati fino all'acquisto di presidi medico-chirurgici e alimentari, per verificarne la puntuale incidenza sulle diverse unità d'offerta e sui singoli posti letto. Dall'altro lato, si impone l'esigenza importante di monitorare la composizione dei ricavi, che in un'azienda pubblica di servizi si presentano come fisiologicamente rigidi e frammentati tra quote sanitarie di rilievo regionale, ovvero le cosiddette impegnative di residenzialità, e quote alberghiere sostenute privatamente dagli utenti o, nei casi di conclamata indigenza, dai Comuni di residenza attraverso meccanismi di integrazione sociale. Senza lo scopo di lucro speculativo, il sistema di programmazione e controllo direzionale del CSA Casson ha dunque il compito vitale ed etico di garantire il principio importante della continuità aziendale, il cosiddetto *going concern*. Il monitoraggio sistematico e proattivo delle performance economiche e finanziarie diviene il "radar" direzionale attraverso cui il management esecutivo e l'Organo di Revisione indipendente possono intercettare tempestivamente i segnali di allerta e i sintomi di una potenziale pre-crisi, assicurando con fermezza che l'Ente sia costantemente in grado di rigenerare le ingenti risorse consumate nel ciclo produttivo e di mantenere intatta e vigorosa la propria missione solidaristica nel medio e nel lunghissimo periodo. È esattamente all'interno di questo sofisticato ecosistema amministrativo e gestionale che si colloca il valore scientifico, accademico e manageriale dell'indagine empirica condotta nel presente elaborato.

La ragione della ricerca e la decisione di focalizzare l'attenzione in modo esclusivo e approfondito sul triennio 2022-2024 dell'IPAB "F.F. Casson" stanno nella natura di questo specifico arco temporale. Questo triennio, infatti, racchiude in uno spazio cronologico estremamente compresso, l'intera situazione di una severa crisi aziendale seguita da una straordinaria, e analiticamente documentabile rinascita strutturale e strategica.

### 2.3.1. Organi di indirizzo e organi di revisione: l'importanza del parere del Collegio dei Revisori

L'assetto istituzionale, la solidità gestionale e la trasparenza amministrativa di un'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona (ASP) o di una Istituzione Pubblica di Assistenza e Beneficenza (IPAB) dipendono fortemente da come sono organizzati i suoi dirigenti e da come lavorano insieme. Nel Centro Servizi Anziani "F.F. Casson" di Chioggia, il sistema di *governance* si basa sulla separazione chiara delle responsabilità tra i dirigenti. Da un lato c'è il Consiglio di Amministrazione (CdA) a cui è affidata la sfera della pianificazione, della programmazione strategica e dell'indirizzo politico-amministrativo; dall'altro c'è l'organo di revisione che assolve alla funzione di controllo di legittimità e di vigilanza sulla regolarità contabile e di asseverazione economico-finanziaria. Questa divisione non è solo un adempimento formale, ma è fondamentale affinché l'Ente possa perseguire la propria vocazione solidaristica, rispettando appieno i vincoli dell'economicità.

L'orizzonte temporale del triennio 2022-2024 rappresenta un momento di profonda rottura e di intenso rinnovamento per l'assetto istituzionale del "F.F. Casson". Lo snodo di maggiore rilievo per la *governance* si concretizza formalmente in data 17 marzo 2023, giornata che segna l'insediamento del nuovo Consiglio di Amministrazione<sup>92</sup>. Questo nuovo organo direttivo ha operato sotto la presidenza del Dott. Antonio Serraino, figura a cui è posta la responsabilità di siglare i documenti di bilancio dell'Ente. L'ingresso di questo vertice amministrativo ha inaugurato una complessa fase di gestione caratterizzata da una marcata attenzione alla trasparenza dei flussi informativi e al rigoroso rispetto delle normative contabili emanate dalla Regione Veneto. L'azione amministrativa è stata costantemente indirizzata al rispetto delle declinazioni tecniche contenute nella DGR n. 780 del 21 maggio 2013 per l'anno 2022, e nella successiva DGR n. 725 del 22 giugno 2023, la quale è stata applicata integralmente per la redazione dei bilanci relativi agli esercizi 2023 e 2024<sup>93</sup>.

In questo mutato e ben più esigente contesto di rigore amministrativo, il ruolo dell'organo di revisione all'interno dell'IPAB ha registrato un'evoluzione sostanziale e tangibile, transitando da una funzione di verifica semplice a quella di un vero e proprio presidio attivo a tutela dell'equilibrio economico. Le Note Integrative che accompagnano i bilanci

---

<sup>92</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Nota integrativa Documento C Bilancio 2022*, p. 17;

<sup>93</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Nota Integrativa Documento C Bilancio 2022*, p. 19; 2023, p. 20; 2024 p. 21.

d'esercizio del triennio certificano in modo inequivocabile questo mutamento di paradigma istituzionale: i documenti contabili risultano sistematicamente redatti in base ai principi e criteri contabili di cui agli artt. 2423 e seguenti del Codice Civile e ai principi contabili nazionali formulati dall'Organismo Italiano di Contabilità (OIC)<sup>94</sup>. Importante sotto il punto di vista procedurale risiede nel fatto che i bilanci sono sempre stati stilati con l'accordo dell'organo di revisione, nei casi previsti dalla legge. Inoltre, il parere dei revisori assicura che la valutazione delle voci di bilancio avvenga costantemente secondo prudenza e nella prospettiva di continuazione dell'attività aziendale. Tale asseverazione evidenzia come il parere dell'organo di controllo rappresenti la certificazione terza e indipendente sulla reale tenuta degli equilibri di bilancio, un elemento indispensabile per legittimare l'operato del Consiglio di Amministrazione dinanzi alla Regione, agli istituti di credito e all'intera comunità.

L'intensificarsi dell'attività di *auditing* interno, richiesta dalla crescente complessità delle operazioni straordinarie attuate dall'Ente clodiense per sostenere i propri investimenti, trova un riscontro analitico nell'evoluzione dei costi istituzionali iscritti all'interno dei Conti Economici, nello specifico alla voce relativa ai compensi per l'organo di controllo. Osservando in modo comparativo la dinamica di questi oneri, si ha riscontro di come nell'esercizio 2022 i compensi spettanti ai revisori dei conti ammontassero a 11.923,87 euro. Nell'anno successivo, a fronte dell'insediamento del nuovo Consiglio di Amministrazione e dell'avvio delle prime manovre di ricognizione societaria e patrimoniale, tale voce ha registrato un primo adeguamento, attestandosi a 12.633,94 euro. Tuttavia, è nell'esercizio 2024 che l'impegno richiesto all'organo di revisione subisce un'impennata senza precedenti, portando la relativa voce di spesa a più che raddoppiare, fino a raggiungere la considerevole quota di 27.057,13 euro.

L'ente ha anche preso in prestito denaro per ampliare la sua struttura e gestire i contributi in conto capitale che hanno inevitabilmente richiesto che l'organo di revisione valutasse con rigore la sostenibilità degli oneri finanziari e la congruità degli investimenti. Il sistema di gestione dell'ente ha funzionato bene, grazie al lavoro del Consiglio di Amministrazione e dell'organo di revisione, assicurando che le manovre di rilancio siano state fatte nel rispetto delle regole e vincoli sulla finanza pubblica.

---

<sup>94</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Nota integrativa Documento C Bilancio anni 2022, 2023, 2024*. Riferimento ai principi OIC.

### *2.3.2. La responsabilità del Presidente e del Responsabile Finanziario nel monitoraggio dei flussi*

A Per trasformare le rigorose linee guida del Consiglio di Amministrazione in azioni concrete a tutela del patrimonio e della stabilità aziendale, è cruciale che i dirigenti dell'Ente esercitino una responsabilità manageriale attiva. Presso l'IPAB "F.F. Casson", questo approccio operativo si basa su una stretta collaborazione continua tra il Presidente del Consiglio di Amministrazione, Dott. Antonio Serraino, e il team tecnico-amministrativo guidato dal Responsabile Finanziario. La documentazione di bilancio mostra chiaramente come, subito dopo il suo insediamento il 17 marzo 2023, la nuova presidenza abbia preso l'iniziativa di guidare un forte processo di risanamento dell'Ente. Sapendo che l'esercizio 2022 si sarebbe chiuso con una grave perdita, il Presidente ha stabilito un controllo attento sugli appalti e su affidamenti a società esterne per la fornitura di beni e servizi, con l'obiettivo principale di attuare un'attenta e mirata azione di risparmio della spesa, assicurando al contempo il mantenimento dell'elevata qualità assistenziale richiesta dall'Istituto<sup>95</sup>.

In parallelo alle manovre per ridurre gli sprechi, la responsabilità del Presidente si è focalizzata sulle strategie di valorizzazione del patrimonio immobiliare non strumentale, storicamente poco utilizzato. Al fine di generare nuove fonti di ricavo, è stata richiesta all'Agenzia delle Entrate una perizia di stima asseverata sul terreno agricolo situato in località Ca' Lino, il cui valore economico è stato ufficialmente quantificato in 812.000 euro. La decisione manageriale presa è stata significativa: anziché procedere a una frettolosa alienazione per fare cassa immediata, la dirigenza ha stabilito di ricercare un affittuario per ottenere una rendita strutturale nel tempo, mantenendo contestualmente la proprietà del cespite come solida garanzia patrimoniale per i futuri finanziamenti. Azioni simil di verifica e valorizzazione hanno interessato gli immobili storici di Calle Rugoli e di Ponte Caneva, per i quali sono state avviate trattative finalizzate alla stipula di contratti di locazione in linea ai progetti del P.N.R.R. coordinati dal Comune di Chioggia<sup>96</sup>.

In ambito di contabilità e finanza, il Responsabile Finanziario ha avuto un ruolo chiave nel monitoraggio dei flussi di cassa (*cash flow*) e nella gestione del rischio. Il deficit ereditato dal 2022 aveva infatti ridotto drasticamente la liquidità dell'Ente, riducendo le disponibilità liquide a soli 19.792,15 euro al 31 dicembre 2022. L'ufficio finanziario ha

---

<sup>95</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Nota Integrativa al bilancio d'esercizio 2022*, pp. 17-18.

<sup>96</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Nota Integrativa al bilancio d'esercizio 2022*, p. 18

dovuto controllare con attenzione le uscite correnti e accelerare gli incassi, manovra che ha permesso di riportare i depositi bancari a 282.731 euro nel 2023, per poi consolidarli alla rassicurante cifra di 580.657 euro al termine dell'esercizio 2024<sup>97</sup>.

Il monitoraggio dei flussi si è stato fondamentale anche nella gestione dei contenziosi legali pregressi e nel recupero dei crediti incagliati. L'area finanziaria ha presidiato con costanza l'esigibilità delle somme derivanti dalle condanne irrogate dalla Corte dei Conti per danno erariale nei confronti di soggetti terzi. In particolare, per la posizione debitoria identificata dalla sentenza n. 682/2018 a carico di P.M., l'Ente ha mantenuto attiva l'attività di pignoramento degli stipendi del debitore, garantendosi un flusso di cassa mensile costante che ha permesso di ridurre progressivamente il fondo rischi: il debito residuo è infatti sceso dai 162.690 euro del 2022, ai 158.058 euro del 2023, fino a toccare quota 153.426 euro al termine dell'esercizio 2024<sup>98</sup>.

Infine, la proattività della direzione finanziaria ha trovato la sua massima espressione nelle strategie di accantonamento prudenziale a tutela dei futuri flussi di cassa. Per mitigare l'impatto negativo derivante dai rinnovi del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL), il Responsabile Finanziario ha avviato una politica di costituzione progressiva di un "Fondo per copertura rischi e oneri personale", dotandolo di 184.700 euro nel corso dell'esercizio 2023 e incrementando tale riserva fino a 286.700 euro nel bilancio 2024. In virtù di questo attento approccio, l'IPAB "F.F. Casson" ha potuto affrontare gli shock finanziari legati al costo del lavoro senza compromettere la propria liquidità. La sinergia tra la visione strategica del Presidente Dott. Antonio Serraino e la gestione della tesoreria e del bilancio condotta dall'apparato finanziario ha così rappresentato il vero motore del risanamento, trasformando gli intenti teorici di *spending review*<sup>99</sup> in risultati economici e patrimoniali concreti e misurabili<sup>100 101</sup>.

---

<sup>97</sup> I dati puntuali relativi alle disponibilità liquide sono estratti dai rispettivi prospetti di Stato Patrimoniale dell'Ente (Voce C.IV dell'Attivo Circolante): Stato Patrimoniale bilancio d'esercizio 2022 p. 3; Stato Patrimoniale bilancio d'esercizio 2023 p. 2; e Stato Patrimoniale bilancio d'esercizio p. 2;

<sup>98</sup> Sezione "Fondi per rischi ed oneri" analizzata in *Nota Integrativa al bilancio d'esercizio 2022* p. 12, *Nota Integrativa al bilancio d'esercizio 2023* p. 14 e *Nota Integrativa al bilancio d'esercizio 2024* p. 15.

<sup>99</sup> Dizionario Treccani Online, definizione di *spending review*: "Valutazione e monitoraggio della spesa pubblica, al fine di riesaminare le priorità di ogni singolo ministero, individuare voci suscettibili di tagli e migliorare la produttività delle strutture, eliminando inefficienze e sprechi".

<sup>100</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Nota Integrativa al bilancio d'esercizio 2023*, p. 14; e *Nota Integrativa al bilancio d'esercizio 2024*, p. 15.

<sup>101</sup> Portale Amministrazione Trasparente IPAB "F.F. Casson": <https://ipachiggia.it/amministrazione-trasparente/> (Sezione "Bilanci", da cui sono stati prelevati integralmente i prospetti contabili, i conti economici e le note integrative approvate dal Consiglio di Amministrazione nel triennio in esame).

## 2.4. L'analisi della crisi nell'esercizio 2022

L'analisi del bilancio ha messo in evidenza il massimo momento di criticità e difficoltà gestionale per il Centro Servizi Anziani "F.F. Casson" di Chioggia. Questa situazione ha rappresentato un vero e proprio punto di svolta nella gestione amministrativa. Ha messo a rischio la tenuta patrimoniale dell'ente e ha attivato segnali di preallarme in merito al postulato fondamentale della continuità aziendale. Per comprendere appieno la genesi e la straordinaria gravità di tale situazione, è fondamentale inquadrare la gestione aziendale all'interno di una complessa cornice macroeconomica e storica che traeva le proprie origini dal biennio immediatamente precedente. Gli anni segnati dall'insorgere e dal cronicizzarsi dell'emergenza pandemica globale avevano già messo a dura prova il funzionamento, logorato l'assetto operativo ed emotivo delle strutture residenziali socio-sanitarie a livello nazionale.<sup>102</sup> Durante la crisi sanitaria, infatti, le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza avevano dovuto affrontare costi ingenti e non preventivabili per garantire la sicurezza biologica e l'isolamento dei nuclei interni, affrontando al contempo una drastica e forzata contrazione dei flussi di ingresso dei nuovi ospiti a causa dei rigidi protocolli di blocco cautelativo delle ammissioni.

Quando il settore si avviava ad una lunga faticosa fase di normalizzazione e di ripresa della capacità ricettiva ordinaria, lo scenario economico internazionale è stato improvvisamente investito da un secondo e ancor più violento shock esogeno, identificabile nelle pesanti ripercussioni del conflitto geopolitico scoppiato in Europa dell'Est. Questo evento ha innescato una crisi energetica globale e una spirale inflazionistica di portata intercontinentale, caratterizzata dal decollo verticale e speculativo dei prezzi delle materie prime, dei prodotti alimentari di consumo e, in modo particolare, delle utenze industriali di gas ed energia elettrica necessarie per il riscaldamento e il funzionamento dei grandi complessi residenziali.<sup>103</sup> Per un'azienda pubblica, questo contesto macroeconomico ha assunto i contorni di una crisi strutturale drammatica a causa di un'intrinseca e penalizzante asimmetria gestionale che la dottrina economico-aziendale definisce in modo lampante con il concetto teorico di morsa dei costi. Nelle organizzazioni pubbliche, mentre i costi di produzione fluttuano liberamente

---

<sup>102</sup> Garlatti A., Pauluzzo R., *Il bilancio delle aziende pubbliche di servizi alla persona*, Franco Angeli, Milano, p. 42.

<sup>103</sup> Mussari R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, McGraw-Hill, Milano, pp. 112-115.

seguendo le dinamiche speculative e i rincari del mercato aperto, i ricavi caratteristici derivanti dall'attività tipica rimangono strutturalmente rigidi e ancorati a tariffe predefinite e vincolate dalle autorità pubbliche regionali e comunali.

Le tariffe giornaliere e le quote di rilievo sanitario, essendo concepite per garantire l'accessibilità sociale del servizio e la tutela delle fasce più deboli di utenza, non possono essere modificate o aumentate autonomamente dall'organo amministrativo per compensare l'inflazione o per scaricare i rincari sulle famiglie degli ospiti. L'ente si è trovato in tal modo schiacciato tra l'impossibilità di adeguare tempestivamente i propri flussi di entrata e l'obbligo giuridico e morale di sostenere costi vivi sempre più crescenti per garantire il rispetto degli standard qualitativi imposti dalle leggi di accreditamento. La combinazione di questi fattori congiunturali esterni, unita all'impatto di elementi straordinari interni come la contabilizzazione di massicci arretrati contrattuali derivanti dai rinnovi normativi del personale dipendente e la parziale sotto-saturazione dei servizi semiresidenziali territoriali, ha eroso completamente ogni margine intermedio di redditività ordinaria. Il risultato finale alla chiusura dell'esercizio ha unito tutto ciò e si è tradotto in un disavanzo complessivo, definitivo e certificato pari a -458.025 euro<sup>104</sup>. Un deficit di tale portata ha colpito pesantemente le riserve e il patrimonio netto dell'ente, evidenziando l'assoluta insostenibilità delle logiche gestionali precedenti basate su ripianamenti passivi o su meri adempimenti burocratici. Questo ha imposto alla nuova governance successivamente insediatasi, l'obbligo di varare d'urgenza un drastico piano di risanamento aziendale per scongiurare il dissesto economico e preservare la continuità delle cure sul territorio<sup>105</sup>.

A dimostrazione empirica e quantitativa di quanto fin qui esposto, e al fine di tracciare la traiettoria del successivo risanamento, si riportano di seguito i prospetti di sintesi riclassificati del Conto Economico e dello Stato Patrimoniale relativi al triennio in esame. Nello specifico, i valori derivano dalla riclassificazione dei prospetti "Stato - Patrim"Conto Economico come da piano dei conti regionale" depositati

---

<sup>104</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Bilancio d'Esercizio, Documento B - Conto economico come da piano dei conti regionale*, Voce relativa al Risultato d'esercizio finale del periodo di crisi.

<sup>105</sup> I dettagli in merito alla presa d'atto del deficit e all'avvio delle contromisure programmatiche sono discussi nella sezione deliberativa della *Nota integrativa al bilancio d'esercizio, Documento C*, p. 17

**Tabella n. 1 Conto economico sintetico anni 2022 – 2023 -2024**

| <b>CONTO ECONOMICO SINTETICO</b>                      | <b>Esercizio 2022</b> | <b>Esercizio 2023</b> | <b>Esercizio 2024</b> |
|-------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <b>A) VALORE DELLA PRODUZIONE</b>                     |                       |                       |                       |
| Ricavi da compartecipazione sociale (Ospiti + Comuni) | 3.608.462,00 €        | 3.797.085,22 €        | 3.925.719,11 €        |
| Ricavi sanitari (Quote Fondo Regionale)               | 3.467.390,28 €        | 3.578.536,44 €        | 3.747.792,38 €        |
| Altri ricavi e proventi (Contributi, A5 e rimborsi)   | 917.464,50 €          | 1.208.524,31 €        | 1.070.321,45 €        |
| <b>Totale Valore della Produzione (A)</b>             | <b>7.993.316,78 €</b> | <b>8.584.145,97 €</b> | <b>8.743.832,94 €</b> |
| <b>B) COSTI DELLA PRODUZIONE</b>                      |                       |                       |                       |
| Acquisto di materie e servizi (Voci B6 + B7)          | 3.880.574,36 €        | 3.987.484,67 €        | 3.935.541,84 €        |
| Costi per il Personale dipendente (Voce B9)           | 4.103.141,22 €        | 3.980.389,83 €        | 4.227.487,19 €        |
| Ammortamenti e Svalutazioni (Voce B10)                | 187.631,93 €          | 192.586,57 €          | 209.893,14 €          |
| Altri Oneri (B8, B11, B12, B13, B14)                  | 260.118,10 €          | 279.884,43 €          | 217.024,31 €          |
| <b>Totale Costi della Produzione (B)</b>              | <b>8.431.465,61 €</b> | <b>8.440.345,50 €</b> | <b>8.589.946,48 €</b> |
| <b>Differenza tra Valori e Costi (A - B)</b>          | <b>-438.148,83 €</b>  | <b>143.800,47 €</b>   | <b>153.886,46 €</b>   |
| Gestione Finanziaria e Fiscale (Aree C, D e Imposte)  | 19.875,68 €           | 18.632,61 €           | 37.443,62 €           |
| <b>UTILE (O PERDITA) D'ESERCIZIO</b>                  | <b>-458.024,51 €</b>  | <b>125.167,86 €</b>   | <b>116.442,84 €</b>   |

Fonte: elaborazione propria su dati contabili estratti dai bilanci d'esercizio dell'IPAB "F.F. Casson".

**Tabella n. 2 Stato patrimoniale attivo e passivo anni 2022 - 2023 -2024**

| <b>STATO PATRIMONIALE - ATTIVO</b>      | <b>Esercizio 2022</b> | <b>Esercizio 2023</b> | <b>Esercizio 2024</b> |
|-----------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| IMMOBILIZZAZIONI (Attivo Fisso)         | 2.657.583,24 €        | 2.631.358,42 €        | 3.733.002,32 €        |
| ATTIVO CIRCOLANTE (Crediti e Liquidità) | 1.103.181,86 €        | 1.092.780,71 €        | 1.398.186,36 €        |
| RATEI E RISCONTI ATTIVI                 | 30.868,29 €           | 37.026,65 €           | 37.826,54 €           |
| TOTALE ATTIVO                           | 3.791.633,39 €        | 3.761.165,78 €        | 5.169.015,22 €        |

| <b>STATO PATRIMONIALE - PASSIVO</b>      | <b>Esercizio 2022</b> | <b>Esercizio 2023</b> | <b>Esercizio 2024</b> |
|------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| PATRIMONIO NETTO (Incluso Utile/Perdita) | 1.357.188,14 €        | 1.482.356,00 €        | 1.598.798,84 €        |
| FONDI RISCHI, ONERI E TFR                | 164.521,43 €          | 343.209,43 €          | 440.126,34 €          |
| DEBITI (Verso Banche, Fornitori, ecc.)   | 2.038.954,62 €        | 1.931.632,80 €        | 3.118.962,90 €        |
| RATEI E RISCONTI PASSIVI                 | 230.969,20 €          | 3.967,55 €            | 11.127,14 €           |
| TOTALE PASSIVO E PATRIMONIO NETTO        | 3.791.633,39 €        | 3.761.165,78 €        | 5.169.015,22 €        |

Fonte: elaborazione propria su dati contabili estratti dai bilanci d'esercizio dell'IPAB "F.F. Casson".

La tabella 1 e 2 riportano i bilanci di esercizio degli anni 2022, 2023 e 2024 raggruppati per macro categorie in modo da avere i dati lampanti, utili per la comprensione di tutto l'elaborato.

#### *2.4.1. Anatomia del disequilibrio reddituale*

Per analizzare le voci contabili che hanno determinato il grave perdita registrata dal Centro Servizi Anziani "F.F. Casson" nel corso dell'esercizio preso in esame, è necessaria un'accurata indagine tecnica della struttura del Conto Economico. Questo scopo è di isolare i singoli driver di costo e mappare con precisione lo squilibrio intercorso tra le diverse aree gestionali. Analizzando i numeri di bilancio, l'indagine deve partire

dalla scomposizione verticale della macro-classe A, relativa al Valore della Produzione dell'attività caratteristica, il cui saldo complessivo si è attestato alla quota di 7.993.316,78 euro.<sup>106</sup> Anche se questo aggregato ha mostrato una crescita nominale rispetto allo storico dell'anno precedente, una scomposizione interna approfondita rivela elementi di rigidità tariffaria e di vulnerabilità strutturale. Il fondamento centrale e pulsante di questa classe è rappresentato dalla voce A.1, riguardante i ricavi delle vendite e delle prestazioni, che ha totalizzato 7.709.866,47 euro.<sup>107</sup> Entrando nel dettaglio di questa posta, emerge come il pilastro fondamentale del finanziamento dell'Ente sia costituito dalle quote regionali di residenzialità erogate dall'Azienda ULSS per la copertura dei profili sanitari degli ospiti non autosufficienti, che da sole pesano per ben 3.467.390,28 euro<sup>108</sup>. A questo flusso di finanza pubblica si aggiungono i ricavi derivanti dalla compartecipazione alla spesa alberghiera ordinaria, frammentati tra le rette direttamente corrisposte dagli ospiti privati, pari a 2.641.281,52 euro, e le integrazioni per residenti in condizioni di indigenza deliberate e liquidate dalle amministrazioni comunali di provenienza, pari a 967.180,48 euro.<sup>109</sup> L'apporto dei servizi semiresidenziali territoriali, colpiti dalle prolungate restrizioni operative e organizzative dell'epoca, si è rivelato purtroppo marginale e insufficiente. I ricavi legati ai centri diurni si sono infatti fermati a un totale complessivo di soli 230.713,37 euro, ripartiti rispettivamente in 190.222,85 euro da utenza privata e 40.490,52 euro da convenzioni comunali<sup>110</sup>. Il quadro del Valore della Produzione si completa infine con la contabilizzazione della voce A.5, relativa agli altri ricavi e proventi di gestione extra-caratteristica, che ha registrato un saldo pari a 282.450,31 euro, derivante dalla maggior parte da fitti attivi minori e sopravvenienze attive ordinarie.<sup>111</sup> A fronte di questa rigida e difficilmente modificabile architettura di ricavi, la struttura dei Costi della Produzione, identificabile nella macro-classe B del prospetto contabile

---

<sup>106</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Bilancio d'Esercizio chiuso al 31/12/2022, Documento B - Conto economico come da piano dei conti regionale*, p. 1, Voce "Valore della produzione attività caratteristica".

<sup>107</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Bilancio d'Esercizio chiuso al 31/12/2022, Documento B - Conto economico come da piano dei conti regionale*, p. 1, Voce A.1 "Ricavi delle vendite e delle prestazioni".

<sup>108</sup> PAB CSA F.F. Casson, *Bilancio d'Esercizio chiuso al 31/12/2022, Documento B - Conto economico come da piano dei conti regionale*, p. 1, Voce analitica di dettaglio A.1 "Quote regionali di residenzialità".

<sup>109</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Bilancio d'Esercizio chiuso al 31/12/2022, Documento B - Conto economico come da piano dei conti regionale*, p. 1, Voci analitiche di dettaglio A.1 "Ricavi per compartecipazione alla spesa a carico degli ospiti da privati" e "Ricavi per compart.ne spesa a carico ospiti da comune".

<sup>110</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Bilancio d'Esercizio chiuso al 31/12/2022, Documento B - Conto economico come da piano dei conti regionale*, p. 1, Voci analitiche di dettaglio A.1 "Ricavi per centro diurno da privati" e "Ricavi per centro diurno da comune".

<sup>111</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Bilancio d'Esercizio chiuso al 31/12/2022, Documento B - Conto economico come da piano dei conti regionale*, p. 1, Voce A.5 "Altri ricavi e proventi".

regionale, ha subito un'espansione macroscopica, incontrollata e del tutto insostenibile per gli equilibri dell'Ente, spingendosi fino al valore complessivo di 8.431.465,61 euro.<sup>112</sup> Sottoponendo a esame comparativo questa classe, emerge come la spesa sia totalmente polarizzata da due grandi aggregati di costo fisso e semifisso. Il primo driver di spesa è rappresentato dalla voce B.9, relativa ai costi complessivi per il personale dipendente e strutturato, assorbendo la cifra importante di 4.103.141,22 euro, pari a oltre il 51% dei ricavi assistenziali complessivi.<sup>113</sup> All'interno di questo imponente aggregato, la voce relativa ai salari e agli stipendi correnti ha pesato per 3.020.154,04 euro, gravata da oneri sociali obbligatori per 777.625,32 euro e da accantonamenti per il trattamento di fine rapporto (TFR) pari a 211.127,15 euro, a cui si sono aggiunti 9.715,67 euro per servizi di somministrazione e lavoro interinale e 84.519,04 euro per altri costi accessori delle risorse umane<sup>114</sup>. Il secondo pilastro della spesa è costituito dalla voce B.7, relativa ai costi per prestazioni di servizi esterni e appalti assistenziali, che ha registrato un'impennata record toccando la quota di 3.307.449,79 euro<sup>115</sup>. All'interno di questa voce si trovano i fattori evidenziati nella Nota Integrativa che hanno causato lo shock inflattivo subito dall'Ente: le spese per la sola fornitura di energia elettrica sono balzate a 307.884,55 euro, mentre i costi operativi per gas e riscaldamento sono letteralmente esplosi raggiungendo i 291.157,81 euro, raddoppiando l'incidenza di questo driver rispetto agli esercizi precedenti.<sup>116</sup> La struttura dei costi operativi viene ulteriormente appesantita dalla voce B.6, riguardante l'acquisto di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci (inclusi i beni alimentari per la mensa e i presidi sanitari), pari a 573.124,57 euro, dalla voce B.14, relativa agli oneri diversi di ordinaria gestione, pari a 224.878,67 euro, e dalla quota per ammortamenti e svalutazioni delle immobilizzazioni materiali e immateriali (voce B.10), quantificata complessivamente in 187.632,32 euro<sup>117</sup>.

---

<sup>112</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Bilancio d'Esercizio chiuso al 31/12/2022, Documento B - Conto economico come da piano dei conti regionale*, p. 2, Macro-classe B "Totale Costi della Produzione attività caratteristica". [8] *Ibidem*, Voce B.9 "Costi del personale".

<sup>113</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Bilancio d'Esercizio chiuso al 31/12/2022, Documento B - Conto economico come da piano dei conti regionale*, Voce B.9 "Costi del personale".

<sup>114</sup> PAB CSA F.F. Casson, *Bilancio d'Esercizio chiuso al 31/12/2022, Documento B - Conto economico come da piano dei conti regionale*, voci analitiche di scomposizione interna alla voce B.9 relative a "Salari e stipendi", "Oneri sociali", "Trattamento di fine rapporto", "Personale somministrato" e "Altri costi del personale".

<sup>115</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Bilancio d'Esercizio chiuso al 31/12/2022, Documento B - Conto economico come da piano dei conti regionale*, Voce B.7 "Costi per servizi".

<sup>116</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Nota integrativa al bilancio d'esercizio chiuso il 31/12/2022, Documento C*, p. 18, Sezione andamento costi operativi delle utenze.

<sup>117</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Bilancio d'Esercizio chiuso al 31/12/2022, Documento B - Conto economico come da piano dei conti regionale*, p. 1 e p. 2, Voci B.6, B.10 e B.14.

La risultante contabile di questa asimmetria strutturale si riflette in modo evidente nel calcolo dei margini intermedi del Conto Economico. La semplice differenza algebrica tra il totale del Valore della Produzione e il totale dei Costi della Produzione ( $A - B$ ) ha generato, nel caso in esame, un Margine Operativo Lordo (MOL) caratteristico profondamente deficitario e negativo, quantificabile in un disavanzo strutturale di -438.148,83 euro.<sup>118</sup>

Per comprendere in modo corretto la gravità di questo dato, è necessario definire con esattezza cosa rappresenti questo indicatore nella teoria e nella prassi dell'analisi di bilancio. Il Margine Operativo Lordo, noto a livello internazionale anche con l'acronimo EBITDA (*Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortization*), è il principale indicatore sintetico della redditività della gestione operativa tipica di un'azienda. Esso esprime, in termini assoluti, il reddito generato dalla sola "gestione caratteristica" dell'impresa al netto dei relativi costi operativi diretti, quali le spese per il personale, l'acquisto di materie prime e le prestazioni di servizi esterni. Tale margine viene calcolato prima ancora di dedurre gli ammortamenti per il deperimento dei beni, gli accantonamenti ai fondi rischi, la gestione finanziaria legata agli interessi e le imposte sul reddito<sup>119</sup>.

In una condizione di normale equilibrio aziendale, la presenza di un Margine Operativo Lordo positivo è importante. Questo risultato indica, infatti, che la gestione tipica, ovvero il "*core business*" che nel caso dell'Ente coincide con l'erogazione di servizi socio-assistenziali e sanitari, è in grado di produrre ricchezza sufficiente non solo a remunerare i fattori produttivi correnti, ma anche a generare un fondamentale surplus. Questo margine aggiuntivo risulta indispensabile per la sopravvivenza stessa dell'organizzazione nel lungo periodo, poiché costituisce il bacino di risorse primario da cui l'azienda deve obbligatoriamente attingere per coprire il costante invecchiamento e deperimento degli impianti attraverso le quote di ammortamento, per far fronte agli oneri finanziari derivanti dai debiti contratti con gli istituti di credito, per corrispondere le imposte dovute all'Erario e, in ultima istanza, per generare un utile d'esercizio da poter reinvestire o destinare a riserva patrimoniale a garanzia dell'ente<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> IPAB CSA F.F. Casson, Bilancio d'Esercizio chiuso al 31/12/2022, Documento B - Conto economico come da piano dei conti regionale, Voce "Differenza tra valore e costi della produzione ( $A - B$ )"

<sup>119</sup> Anselmi L., Percorsi di contabilità e management nelle aziende pubbliche, Giappichelli Editore, Torino, 2019, pp. 85-89.

<sup>120</sup> Garlatti A., Pauluzzo R., Il bilancio delle aziende pubbliche di servizi alla persona, Franco Angeli, Milano, 2024, pp. 112-114.

L'interpretazione del MOL assume, è dunque, un ruolo dirimente nell'analisi del rischio aziendale. Mentre un indicatore positivo e in costante crescita segnala una struttura industriale o assistenziale sana, dotata di un solido vantaggio competitivo e di una spiccata flessibilità, il MOL strutturalmente negativo registrato dall'IPAB "F.F. Casson" nel 2022 rappresenta l'evidenza scientifica e contabile di una profonda crisi d'impresa. Questo dato preoccupante mostra che l'Azienda, bloccata e soffocata tra la rigidità tariffaria delle rette pubbliche e la contemporanea esplosione incontrollata delle utenze energetiche e dei costi contrattuali del personale, stava operando una distruzione sistematica di valore. In condizioni di risultato operativo negativo, la gestione caratteristica ha dimostrato di non essere più minimamente in grado di autofinanziarsi o di rigenerare le risorse monetarie consumate nel corso del ciclo produttivo ordinario, prosciugando la liquidità aziendale e rendendo improcrastinabile un immediato, severo e drastico intervento direzionale di risanamento.

L'anatomia del deficit si estende ed evolve necessariamente verso l'analisi dell'area finanziaria ed extra-caratteristica esposta nella classe C del bilancio regionale, il cui saldo finale negativo, pari a -17.948,68 euro, documenta lo stato di asfissia monetaria e di compressione della liquidità in cui versava l'Ente.<sup>121</sup> Tale onere risulta composto per la quota principale di 16.111,79 euro dal servizio ordinario del debito per gli interessi passivi sui mutui chirografari storici contratti dall'Ente nel passato per la ristrutturazione dei plessi immobiliari, e per 1.792,80 euro dagli interessi passivi di scoperto corrisposti all'istituto bancario per il sistematico e forzato utilizzo di anticipazioni di cassa temporanee.<sup>122</sup> L'uso di questo ricorso continuo alle linee di credito a breve termine è stato reso obbligatorio dal fatto che le disponibilità liquide immediate dell'Ente, voce C.4 dell'Attivo Circolante dello Stato Patrimoniale, si erano ridotte alla soglia di soli 19.792,15 euro depositati sul conto di tesoreria alla data del 31 dicembre. L'aggregazione del risultato economico operativo e degli oneri finanziari ha determinato un risultato economico lordo prima delle imposte negativo e pari a una perdita di -456.097,51 euro.<sup>123</sup> A seguito del calcolo e del debito stanziamento delle imposte correnti sul reddito dell'esercizio, quantificate in 1.927,00 euro per la quota Ires, l'utile netto finale si è

---

<sup>121</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Bilancio d'Esercizio chiuso al 31/12/2022, Documento A - Stato patrimoniale come da piano dei conti regionale*, p. 5, Passivo, Macro-classe A "Patrimonio Netto".

<sup>122</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Nota integrativa al bilancio d'esercizio chiuso il 31/12/2022, Documento C*, p. 18, Sezione relativa all'andamento dei costi operativi delle utenze.

<sup>123</sup> PAB CSA F.F. Casson, *Nota integrativa al bilancio d'esercizio chiuso il 31/12/2022, Documento C*, p. 18, Sezione relativa all'impatto del rinnovo contrattuale delle Funzioni Locali.

trasformato in una perdita d'esercizio complessiva, definitiva e certificata pari a - 458.024,51 euro<sup>124</sup>.

Sotto il profilo dello Stato Patrimoniale, l'impatto di questa perdita d'esercizio importante è stato notevole, causando una grave e pericolosa erosione del Patrimonio Netto complessivo dell'IPAB clodiense. La posta ideale del passivo è infatti crollata bruscamente dal valore iniziale di inizio periodo pari a 1.815.212,65 euro alla quota di chiusura d'anno di soli 1.357.188,00 euro, registrando una contrazione netta e distruttiva di circa il 25% del valore reale del patrimonio dell'Ente.<sup>125</sup> Tale erosione, intaccando le riserve di garanzia e i fondi di dotazione storici del Centro Servizi Anziani "F.F. Casson", ha reso evidente ai vertici ispettivi regionali e alla direzione aziendale l'assoluta e improrogabile necessità di un radicale cambio di struttura organizzativa, sancendo la fine definitiva della vecchia gestione burocratica e imponendo l'adozione immediata di rigorosi e scientifici sistemi di programmazione e controllo di gestione per salvaguardare la continuità aziendale dell'istituto.

#### *2.4.2. Le criticità emerse e la delibera n. 19/2023 per l'approvazione del piano di risanamento*

L'emersione chiaro e preoccupante dello squilibrio strutturale, analizzato matematicamente nella sua gravità nei prospetti contabili, ha costretto i vertici del Centro Servizi Anziani "F.F. Casson" un immediato e urgente cambio di rotta operativo. Questo ha segnato il passaggio dalla fase di solo accertamento passivo del danno alla fase della reazione amministrativa. La crisi d'impresa all'interno di un'azienda pubblica di servizi alla persona non può infatti risolversi in una semplice presa d'atto da parte della dirigenza. Invece, attiva un complesso iter di controlli istituzionali mirati volti a tutelare l'interesse collettivo e la finanza pubblica. In tale contesto, un ruolo di assoluto rilievo propulsivo è stato giocato dalla Magistratura Contabile. La Sezione Regionale di Controllo per il Veneto della Corte dei Conti, esaminando le dinamiche gestionali dell'Ente, ha infatti sollevato precise e circostanziate criticità attraverso la deliberazione numero 140 del 2023.<sup>126</sup> Questo autorevole pronunciamento istituzionale ha fatto emergere le

---

<sup>124</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Bilancio d'Esercizio chiuso al 31/12/2022, Documento A - Stato patrimoniale come da piano dei conti regionale*, p. 3, Attivo, Voce C.IV "Disponibilità liquide".

<sup>125</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Nota integrativa al bilancio d'esercizio chiuso il 31/12/2023, Allegato A8 DGR 725/2023*, p. 19, Sezione "Considerazioni conclusive - Conclusioni".

<sup>126</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Nota integrativa al bilancio d'esercizio chiuso il 31/12/2022, Documento C*, p. 19.

vulnerabilità dell'IPAB clodiense, evidenziando non solo l'imponente deficit operativo, ma soprattutto la pericolosa erosione del patrimonio netto e l'allarmante contrazione dei flussi di liquidità. Tali fattori se non immediatamente arginati, avrebbero inesorabilmente condotto l'istituzione verso uno stato di insolvenza tecnica e di dissesto finanziario, compromettendo la fondamentale continuità assistenziale garantita ai centosettantacinque ospiti residenti.

Le criticità sollevate dagli organi di controllo e dalla revisione interna non si limitavano alla sola constatazione dell'impatto degli shock esogeni legati ai rincari energetici, ma affondavano alla presa di consapevolezza su inefficienze organizzative di natura prettamente endogena, divenute ormai endemiche. In particolare, è stata evidenziata un'eccessiva e costosa rigidità nella gestione dei contratti di appalto per l'erogazione dei servizi assistenziali e una patologica dipendenza dal lavoro interinale e somministrato. Questa specifica modalità di reclutamento, sebbene utile per tamponare emergenze temporanee di organico, con il tempo si era trasformata in una voce di spesa strutturale altamente inefficiente. Un problema per l'Ente perché si trovava a dover corrispondere non solo il costo salariale vivo del lavoratore, ma anche i pesanti margini di intermediazione commerciale richiesti dalle agenzie private di somministrazione, spreco preziose risorse liquide e minando, peraltro, il principio della continuità relazionale e terapeutica tra operatori e anziani residenti<sup>127</sup>.

Messo di fronte a questa severa diagnosi istituzionale e organizzativa, il nuovo Consiglio di Amministrazione, insediatosi sotto la presidenza del Dott. Antonio Serraino nel marzo del 2023, ha dimostrato un'ottima tempestività manageriale, decidendo di non ricorrere a logiche di indebitamento passivo per coprire le perdite, bensì di aggredire il disavanzo alla radice. Lo strumento giuridico e programmatico attraverso cui si è concretizzata questa decisa volontà politica e amministrativa è la deliberazione del Consiglio di Amministrazione numero 19 del 2023, un documento che rappresenta l'autentico spartiacque della storia recente dell'istituto. Attraverso questo atto formale, l'Organo di Indirizzo ha ufficialmente adottato e approvato il "Piano di Risanamento" aziendale, elevandolo a linea guida vincolante per l'intero apparato tecnico e direttivo dell'IPAB<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> Meneguzzo M., *Il New Public Management e la gestione per risultati nelle amministrazioni pubbliche*, RIREA, Roma, 2006, pp. 88-92.

<sup>128</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Nota integrativa al bilancio d'esercizio chiuso il 31/12/2022, Documento C*, p. 17 e p. 19.

Il Piano di Risanamento, introdotto dalla delibera 19/2023, non è solamente un'espressione formale o una dichiarazione di intenti teorica, ma si struttura come un rigoroso documento di programmazione strategica e di controllo direzionale. Esso è composto da azioni correttive mirate, dotate di coperture finanziarie specifiche e di tempistiche di attuazione perentorie. Il primo e fondamentale punto di intervento codificato nel documento ha imposto una totale revisione della dotazione organica e delle politiche di approvvigionamento delle risorse umane. La direttiva ha richiesto l'abbandono progressivo e sistematico del ricorso al lavoro interinale, vincolando la direzione all'assunzione diretta di forza lavoro strutturale. Questo approccio è stato concepito con un duplice obiettivo: abbattere immediatamente i costi occulti legati al ricarico delle agenzie interinali e, contestualmente, fidelizzare il personale socio-sanitario, innalzando la qualità percepita del servizio erogato all'utenza<sup>129</sup>.

Un secondo e non meno rilevante aspetto del piano approvato ha riguardato la razionalizzazione mirata di tutti i fattori produttivi esterni. La delibera ha dato mandato esplicito al Responsabile Finanziario e agli uffici competenti di rinegoziare i contratti di appalto in essere, di sottoporre a un severo vaglio di utilità ogni singola partecipazione societaria e di procedere all'immediata dismissione di quei centri di costo ritenuti infruttiferi o paralizzanti, bloccando sul nascere ogni inutile spreco di cassa. Questa indicazione ha portato, ad esempio, la base giuridica da cui è scaturita la successiva decisione di recedere dai veicoli consortili improduttivi, liberando risorse preziose a favore della gestione tipica.

La delibera n. 19/2023 ha affrontato con grande visione manageriale il lato della generazione dei ricavi, imponendo un cambiamento di schema nella gestione del patrimonio immobiliare non strumentale. Il piano di risanamento ha sancito il divieto di lasciare in stato di abbandono o di improduttività i cespiti di proprietà dell'Ente, vincolando l'amministrazione ad avviare tempestivamente perizie estimative e procedure di messa a reddito dei terreni agricoli e degli stabili storici situati nel centro di Chioggia. L'obiettivo imposto dal documento programmatico era quello di trasformare beni dormienti in fonti di flussi di cassa costanti e strutturali nel tempo, creando un cuscinetto di liquidità extra-caratteristica capace di assorbire eventuali shock futuri legati alle oscillazioni del mercato energetico o ai rinnovi dei contratti collettivi nazionali.<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> Propersi, A., Rossi, G., *Gli Enti Non Profit*, Giuffrè Editore, Milano, 2018, pp. 145-148.

<sup>130</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Nota integrativa al bilancio d'esercizio chiuso il 31/12/2022, Documento C*, p. 18.

L'approvazione di questo articolato dispositivo deliberativo ha dunque fornito all'IPAB "F.F. Casson" le basi legali e le leve operative necessarie per invertire la rotta, gettando le fondamenta per l'eccezionale inversione di tendenza e per i successivi utili d'esercizio che verranno registrati e analizzati nel prosieguo del triennio.

## **2.5. Il percorso di recupero nell'esercizio 2023 e l'esercizio 2024**

Il passaggio dai drammatici risultati contabili dell'esercizio 2022, caratterizzato da un imponente disavanzo e da una grave crisi di liquidità, ai risultati eccellenti di bilancio registrati a chiusura dell'anno 2024 non può essere interpretato come un salto temporale casuale o come il frutto di una fortuita e improvvisa congiuntura macroeconomica favorevole. Al contrario, la transizione tra questi due estremi finanziari rappresenta l'esito di un laborioso e lungo processo gestionale. Per comprendere appieno la solidità dei numeri che verranno analizzati nel consuntivo del 2024, è infatti indispensabile inquadrare l'esercizio intermedio del 2023, il quale ha funto da vero e proprio "ponte" strutturale e da fondamentale fase di riabilitazione per l'intero assetto dell'IPAB "F.F. Casson".

Durante tutto l'arco dell'esercizio 2023, la nuova *governance* istituzionale, guidata dal Consiglio di Amministrazione insediatosi ufficialmente nel mese di marzo sotto la presidenza del Dott. Antonio Serraino, ha dovuto operare in un regime amministrativo e gestionale. All'atto del suo insediamento, infatti, il nuovo vertice non ha semplicemente ereditato il gravoso disavanzo di competenza dell'anno precedente, pari a -458.024 euro, ma si è trovato a dover fronteggiare una drammatica crisi di liquidità che minacciava la paralisi operativa dell'istituto: le disponibilità liquide depositate presso l'istituto tesoriere si erano assottigliate fino a toccare la soglia critica di soli 19.792,15 euro al 31 dicembre 2022. In questo scenario difficile di pre-dissesto, l'applicazione rigorosa e pervasiva del Piano di Risanamento, formalmente varato con la deliberazione n. 19/2023, ha smesso di essere un mero adempimento burocratico per trasformarsi nell'unico strumento di salvaguardia della continuità aziendale (*going concern*), producendo i suoi importanti primi effetti positivi già nel corso di quei complessi dodici mesi di transizione.

Sotto la costante spinta direzionale del Presidente e il rigoroso controllo tecnico-contabile del Responsabile Finanziario, l'Ente ha attuato una manovra di *turnaround* focalizzata, in primissima istanza, sull'arresto dell'emorragia di cassa attraverso una metodica caccia alle inefficienze latenti. Le azioni adottate si sono concentrate sulla riduzione dei centri di

costo occulti, operando in modo trasversale su tutte le macro-aree della spesa. Il primo intervento strutturale ha riguardato la gestione del personale e il contenimento dei costi per prestazioni esterne. La direzione ha proceduto alla rinegoziazione e alla progressiva rescissione degli onerosi contratti di somministrazione del lavoro interinale. La *ratio* di questa decisione risiedeva nel fatto che il lavoro somministrato, seppur flessibile, scaricava sui bilanci dell'IPAB non solo il costo del lavoro vivo, ma anche i pesantissimi margini di intermediazione commerciale (inclusivi di IVA e ricarico d'agenzia) pretesi dalle società fornitrici. Sostituendo questa formula con l'assunzione diretta di forza lavoro strutturale e con una più razionale turnazione interna, l'Ente ha drasticamente abbattuto i costi accessori del personale, fidelizzando al contempo i propri operatori a tutto vantaggio della qualità dell'assistenza erogata agli anziani residenti<sup>131</sup>.

Parallelamente all'efficientamento del capitale umano, la lente del controllo di gestione si è focalizzata sulle immobilizzazioni finanziarie e sulle partecipazioni societarie storiche. Un esmpio, in tal senso, è stata l'operazione condotta sul "Consorzio GERAS servizi alla persona soc. cons. a.r.l.". L'IPAB deteneva in questo veicolo consortile, costituito alla fine del 2022 insieme ad altre realtà del territorio, una quota di partecipazione iscritta a bilancio per 3.400 euro. Il monitoraggio direzionale ha evidenziato che tale consorzio non era mai entrato in una fase di reale operatività, trasformandosi in una potenziale sacca di inefficienza amministrativa e in un inutile immobilizzo di capitali. Agendo rapidamente, il Consiglio di Amministrazione, attraverso la delibera n. 14 del 9 maggio 2023, ha deliberato il recesso unilaterale dalla società. Questa manovra ha fermato sul nascere ulteriori conferimenti, innescando il processo che ha condotto, nel novembre del medesimo anno, all'approvazione del bilancio finale di liquidazione del consorzio. Nonostante l'importo possa sembrare marginale rispetto ai volumi complessivi del bilancio, questa operazione ha lanciato un segnale inequivocabile: l'adozione di una politica di tolleranza zero verso qualsiasi *asset* o centro di costo improduttivo.<sup>132</sup>

Accanto a queste azioni si è posta una strategia di gestione della tesoreria estremamente proattiva. Per evitare che i futuri adeguamenti contrattuali del personale potessero generare nuovamente quegli shock finanziari, come i 147.052 euro di arretrati pagati nel 2022, che avevano affossato i conti in passato, il Responsabile Finanziario ha

---

<sup>131</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Nota Integrativa al bilancio d'esercizio chiuso il 31/12/2023 (Allegato A8 DGR 725/2023)*, pp. 2-3.

<sup>132</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Nota Integrativa al bilancio d'esercizio chiuso il 31/12/2023 (Allegato A8 DGR 725/2023)*, pp. 7-8.

implementato una rigorosa politica di accantonamento. Nel corso del 2023, l'Ente ha costituito un apposito "Fondo per copertura rischi e oneri personale", dotandolo in via prudenziale di ben 184.700 euro. Contestualmente, è stata impressa una forte accelerazione alle procedure di fatturazione attiva e al recupero dei crediti incagliati storici, garantendo un flusso di entrate costante e prevedibile.<sup>133</sup>

L'efficacia combinata di questa tempestiva manovra di contenimento degli sprechi (*spending review*), di ottimizzazione dei processi e di gestione finanziaria ha trovato la sua inconfutabile e straordinaria certificazione contabile alla chiusura dell'esercizio 2023. Nonostante il perdurare di alcune tensioni inflazionistiche sui mercati energetici e alimentari, l'Ente è riuscito non solo a frenare la caduta libera dell'anno precedente, ma a invertire diametralmente e in modo forte la rotta. Il bilancio si è infatti chiuso registrando un incoraggiante utile d'esercizio netto pari a +125.167,86 euro.<sup>134</sup> L'esito di questa manovra non si è limitato al solo ripristino della marginalità economica (il Conto Economico), ma ha generato un impatto significativo anche a livello patrimoniale e monetario: la liquidità immediata di cassa, che dodici mesi prima rasentava l'esaurimento, è letteralmente esplosa risalendo alla rassicurante quota di 282.731 euro, garantendo in totale sicurezza il pagamento puntuale degli stipendi e dei fornitori.<sup>135</sup>

Questo primo e robusto margine positivo ha rappresentato un punto svolta istituzionale e manageriale di valore per tutti. Esso ha fornito la prova provata, la cosiddetta *proof of concept*, che le coraggiose scelte politiche di rigore e i nuovi e sofisticati strumenti di controllo di gestione adottati dalla direzione erano assolutamente corretti. L'utile del 2023 ha dimostrato alle banche, all'Azienda ULSS, alla Corte dei Conti e all'intera cittadinanza che la struttura del Centro Servizi Anziani "F.F. Casson" non era un ente destinato al declino assistito, bensì un'azienda pubblica viva, intrinsecamente capace di produrre immenso valore sociale ed economico se governata con logiche manageriali moderne, trasparenti e orientate all'efficienza. Questa stabilizzazione ha costituito le fondamenta solide su cui, nell'esercizio successivo, verranno edificati i grandi progetti di espansione strutturale.

---

<sup>133</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Nota Integrativa al bilancio d'esercizio chiuso il 31/12/2023 (Allegato A8 DGR 725/2023)*, p. 14.

<sup>134</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Bilancio d'Esercizio chiuso al 31/12/2023, Conto Economico (Allegato B/bis)*, Voce "Utile d'esercizio".

<sup>135</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Bilancio d'Esercizio chiuso al 31/12/2023, Stato Patrimoniale (Allegato A6)*, p. 2.

A seguito di questa stabilizzazione avvenuta, l'esercizio 2024, vero fulcro della presente sezione di indagine empirica, assume un significato manageriale e strategica profondamente diversa rispetto al passato recente. L'anno 2024, infatti, smette di essere l'anno della sola sopravvivenza o dei tagli emergenziali ai costi, per configurarsi a tutti gli effetti come l'anno del consolidamento strutturale, della maturità gestionale e dell'espansione. Il ritorno a una condizione di equilibrio economico e al tempo stesso ricostituzione dei flussi di liquidità di tesoreria hanno permesso all'IPAB clodiense di raggiungere un obiettivo immateriale ma fondamentale per qualsiasi azienda: il ripristino della propria "bancabilità" e della totale credibilità istituzionale di fronte agli interlocutori esterni. Dimostrare di avere i conti in ordine e una governance in grado di rispettare le stringenti normative contabili regionali ha riaperto all'Ente le porte del mercato dei capitali e dei grandi finanziamenti pubblici, elementi preclusi a un'organizzazione in stato di pre-dissesto.<sup>136</sup>

Grazie a questa ritrovata affidabilità, nel corso dell'esercizio 2024 la direzione non si è solo occupata a gestire la routine assistenziale quotidiana, ma ha usato il risanamento appena avvenuto come un trampolino di lancio per proiettare l'Istituto verso il futuro, mettendo in atto investimenti di portata storica. È proprio in questa cornice di solidità finanziaria che l'Ente ha potuto pianificare, deliberare e avviare cantieri strategici che modificheranno permanentemente l'offerta di welfare del territorio. Ne è la prova inconfutabile l'avvio formale, nel mese di gennaio 2024, dei complessi lavori di ampliamento strutturale e adeguamento normativo del nucleo denominato "Boschetto 2", un'opera vitale destinata ad incrementare la capacità ricettiva accreditabile dell'istituto. La rinata solidità ha reso possibile il sostenimento di questo imponente sforzo edilizio consentendo con successo all'incasso di un fondo di rotazione regionale di oltre 857.000 euro e convincendo contestualmente un primario istituto di credito, la BCC Veneta, a erogare un nuovo mutuo chirografario di 800.000 euro.<sup>137</sup> Parallelamente, la proattività dell'ufficio tecnico e della direzione generale, finalmente liberi dalla preoccupazione quotidiana della mancanza di cassa, ha permesso di intercettare e aggiudicarsi, nel novembre dello stesso anno, un ulteriore contributo regionale a fondo perduto di un

---

<sup>136</sup> Giovanelli L., *Programmazione e controllo delle aziende pubbliche*, Materiale didattico/Dispense, Università degli Studi di Sassari, 2024.

<sup>137</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Nota Integrativa al bilancio d'esercizio chiuso il 31/12/2024 (Allegato A8)*, pp. 2-3 e p. 17.

milione di euro, interamente destinato all'importante riqualificazione energetica e sismica della struttura storica della RSA "Il Girasole".<sup>138</sup>

L'esercizio 2024 si presenta quindi come il capitolo della rinascita definitiva. Il percorso di recupero ha dimostrato che il rispetto dei saldi di bilancio non costituisce affatto un limite freddo alla missione solidaristica di un'azienda pubblica; piuttosto, rappresenta il pre-requisito unico e fondamentale per garantire investimenti, sicurezza strutturale e qualità delle cure a lungo termine. Nei paragrafi che seguono, questa evoluzione manageriale verrà sottoposta ad uno sguardo analitico e contabile dei documenti di bilancio, per dimostrare come il consolidamento di questa espansione sia stato sostenuto e certificato da una solida struttura di ricavi e da un rigoroso controllo della spesa.

### *2.5.1. L'inversione di tendenza*

Se l'esercizio 2023 ha rappresentato l'anno del salvataggio emergenziale, il 2024 costituisce, sotto il profilo strettamente analitico e contabile, l'anno della certificazione strutturale del risanamento. La chiusura del bilancio al 31 dicembre 2024 con un utile netto pari a +116.443 euro non deve infatti essere interpretata come una semplice fluttuazione statistica positiva, né tantomeno come il frutto isolato di partite straordinarie di natura non ripetibile, bensì tale risultato si configura come la prova inconfutabile che l'assetto gestionale dell'IPAB "F.F. Casson" è stato profondamente revisionato e riportato a un regime di efficienza duratura. Analizzando i prospetti contabili e incrociando i dati economici con i flussi finanziari, emerge un quadro di profonda trasformazione dell'essenza aziendale dell'ente.

Il primo e più importante indicatore di questa trasformazione si rintraccia nella struttura stessa del Conto Economico, e più in particolare nell'analisi dei margini operativi intermedi. Mentre nel drammatico esercizio 2022 la differenza contabile tra il Valore della Produzione, che rappresenta i ricavi direttamente generati dall'erogazione dei servizi assistenziali, e i Costi della Produzione, che sono comprensivi dalle spese operative sostenute per garantire tali prestazioni, era scivolata in un disastroso abisso negativo, erodendo di fatto la ricchezza preesistente dell'ente, il bilancio approvato a chiusura del 2024 mostra un Margine Operativo netto veramente positivo.<sup>139</sup> Questo significa, in

---

<sup>138</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Nota Integrativa al bilancio d'esercizio chiuso il 31/12/2024 (Allegato A8)*, p. 4.

<sup>139</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Bilancio d'Esercizio chiuso al 31/12/2024, Conto Economico (Allegato B/bis ex DGR 725/2023)*, Voci A e B.

termini concreti, che la gestione caratteristica, ovvero la missione principale dell'IPAB che consiste nell'assistere la popolazione anziana del territorio, è tornata a generare un valore economico tangibile anziché distruggerlo. La pesante morsa dei costi, precedentemente innescata dai drastici rincari sui mercati energetici e dalla forte spinta inflazionistica sui generi alimentari e sui presidi medico-sanitari, è stata definitivamente allentata. Questo risultato è stato reso possibile grazie a una rigorosa politica di rinegoziazione dei contratti di fornitura a lungo termine e all'introduzione di un capillare controllo di gestione, applicato con cadenza mensile su ogni singola voce di spesa al fine di individuare e neutralizzare sul nascere qualsiasi possibile spreco.<sup>140</sup>

Un elemento di assoluto spicco, che concorre a giustificare il raggiungimento dell'utile di 116.443 euro, è la neutralizzazione definitiva della variabile più critica per le aziende di servizi alla persona, ovvero l'impatto del costo del personale.

Come analizzato nel dettaglio in precedenza, nel corso del 2022 il rinnovo del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro di categoria aveva generato una voragine finanziaria a causa di arretrati non preventivati e non coperti da adeguati fondi. Nel 2024, questo gravissimo rischio sistemico è stato completamente ridotto attraverso precise scelte contabili. La lettura della Nota Integrativa dimostra come la direzione, consapevole dei pesanti shock subiti in passato, ha utilizzato metodicamente all'apposito "Fondo per copertura rischi e oneri personale", un accantonamento che era stato lungimirantemente creato nel corso dell'anno precedente. L'utilizzo concreto di questo fondo ha permesso di assorbire integralmente l'impatto finanziario derivante dai nuovi scatti di anzianità e dai periodici adeguamenti salariali contrattuali, evitando così che questi oneri andassero a intaccare e deprimere il risultato d'esercizio dell'anno corrente. Questo specifico approccio metodologico evidenzia in modo inequivocabile il definitivo passaggio da un'amministrazione di tipo reattivo, storicamente abituata a subire passivamente gli eventi esogeni imprevisti, a una gestione di natura proattiva e previsionale, capace di anticipare le dinamiche economiche e di neutralizzare i rischi finanziari molto prima che questi possano manifestarsi con effetti dirompenti.

Tuttavia, nell'ambito dell'analisi finanziaria aziendale, l'utile economico documentato all'interno del Conto Economico non rappresenta mai una garanzia automatica di salute se non è supportato da un'adeguata e solida dinamica monetaria. È ben noto infatti la

---

<sup>140</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Nota Integrativa al bilancio d'esercizio chiuso il 31/12/2024*, Sezione "Costi della Produzione", pp. 11-13.

regola contabile per cui il profitto può essere considerato un'opinione legata ai criteri di valutazione, mentre la liquidità in cassa rappresenta un fatto inconfutabile. Ebbene, l'aspetto più clamoroso e denso di significato dell'intera inversione di tendenza dell'IPAB clodiense non risiede unicamente nei 116.443 euro di utile netto, quanto piuttosto nello straordinario aumento in positivo della liquidità di tesoreria. L'analisi longitudinale dello Stato Patrimoniale, con particolare riferimento alla voce dell'Attivo Circolante denominata "Disponibilità Liquide", mostra bene una traiettoria di ripresa che ha pochi simili nel panorama degli enti pubblici locali: si è infatti passati dai catastrofici 19.792 euro contati al 31 dicembre 2022, ai rassicuranti 282.731 euro dell'anno successivo, per arrivare a sfondare ampiamente la quota dei 580.000 euro alla fine del 2024.<sup>141</sup> Questa maggiore liquidità ha dato ossigeno finanziario ed ha innescato una reazione a catena di proporzioni formidabili. Avendo finalmente un'abbondante liquidità in cassa, l'Ente ha potuto abbattere in modo drastico i tempi medi di pagamento verso i propri fornitori, scongiurando in questo modo la maturazione di gravosi interessi di mora e allontanando il rischio di incorrere in onerosi contenziosi legali. Di seguito la tabella evidenzia questo abbassamento del DPO (*Days Payable Outstanding*), indice espresso in giorni che indica il tempo medio che un'azienda impiega per saldare le fatture emesse dai propri fornitori.<sup>142</sup>

**Tabella n. 3 Evoluzione dei tempi medi di pagamento ai fornitori (DPO)  
nel triennio 2022-2024**

| <b>PARAMETRI DI CALCOLO<br/>DEL DPO</b> | <b>Esercizio 2022</b> | <b>Esercizio 2023</b> | <b>Esercizio 2024</b> |
|-----------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Debiti vs/ Fornitori e Fatture da ric.  | 1.077.093,55 €        | 1.214.057,00 €        | 791.926,00 €          |
| Costi Acquisto Beni (B6)                | 573.124,57 €          | 655.821,80 €          | 693.705,81 €          |
| Costi Acquisto Servizi (B7)             | 3.307.449,79 €        | 3.331.662,87 €        | 3.241.836,03 €        |
| Totale Denominatore (Costi B6 + B7)     | 3.880.574,36 €        | 3.987.484,67 €        | 3.935.541,84 €        |

<sup>141</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Stato Patrimoniale chiuso al 31/12/2022, 31/12/2023 e 31/12/2024*

<sup>142</sup> ZUFFETTI N., *DSO e DPO: cosa sono, come calcolarli e cosa dicono della tua azienda*, Articolo preso dal sito internet Cribis.com,

|                                              |        |        |      |
|----------------------------------------------|--------|--------|------|
| <b>Tempo Medio Pagamento Fornitori (DPO)</b> | 101 gg | 111 gg | 73gg |
|----------------------------------------------|--------|--------|------|

Fonte: elaborazione propria su dati contabili estratti dai Bilanci d'Esercizio (Stato Patrimoniale e Conto Economico) dell'IPAB "F.F. Casson", relativi alle annualità 2022, 2023 e 2024.

La tabella 3 riporta in modo lampante come i giorni di pagamento dei fornitori si siano abbassati in modo notevole, dovuto al miglioramento e al risanamento dell'equilibrio economico.

Ancora più importante, questa forza di cassa ha garantito la fondamentale quota di co-finanziamento liquido necessaria per avviare in totale autonomia i nuovi e ambiziosi cantieri di ampliamento della struttura, senza doversi trovare nella posizione svantaggiosa di dipendere esclusivamente da costose anticipazioni bancarie di breve periodo. Oltre ai dati contabili, l'inversione di tendenza ha trovato una cassa di risonanza importante anche nella rinnovata strategia di comunicazione istituzionale. L'indagine qualitativa condotta sul sito web ufficiale dell'ente e sulla sezione dedicata all'Amministrazione Trasparente rivela come il profondo risanamento dei conti sia andato di pari passo con una studiata operazione di rilancio dell'immagine pubblica dell'IPAB.<sup>143</sup>

Il portale istituzionale, segnando una netta discontinuità con il passato, ha cessato di fungere da solo e polveroso archivio burocratico per assolvere gli obblighi di legge, divenendo a tutti gli effetti la vetrina in continuo aggiornamento di un'azienda sana e proiettata al futuro. Attraverso la diramazione di comunicati stampa puntuali, la pubblicazione tempestiva dei documenti di bilancio in un formato accessibile e intellegibile anche ai non addetti ai lavori, unita all'illustrazione di immagini e descrittiva dei nuovi e imponenti cantieri in corso di realizzazione, la governance ha saputo trasmettere all'esterno un fortissimo senso di solidità. Questa narrazione trasparente dei fatti ha raggiunto efficacemente tutti i principali interlocutori istituzionali, in primo luogo la Regione Veneto e l'amministrazione comunale di Chioggia, riaffermando il ruolo di leadership dell'istituto nel panorama socio-sanitario locale.

Questo riposizionamento d'immagine, supportato dai dati contabili, ha generato un impatto fiduciario decisivo sulle famiglie del territorio, traducendosi in un incremento delle domande di ricovero e di accesso ai servizi diurni.

<sup>143</sup> IPAB Centro Servizi Anziani F.F. Casson - Chioggia, Sezione "Amministrazione Trasparente" e "News/Comunicazioni" (URL: [www.csacasson.it](http://www.csacasson.it), accessi effettuati durante il periodo di stesura dell'elaborato).

L'utile di 116.443 euro non rappresenta quindi un traguardo finale, ma una base di partenza: è la manifestazione oggettiva della ritrovata fiducia della comunità clodiense verso la sua istituzione assistenziale più antica e importante, un ente che ha dimostrato di sapersi salvare dal baratro applicando con rigore, trasparenza e competenza i principi dell'economia aziendale.

#### *2.5.2. Analisi dei ricavi: l'impatto delle quote regionali e della saturazione dei servizi*

Al fine di tracciare un quadro scientifico, preciso e organico delle determinanti che hanno guidato il processo di risanamento del Centro Servizi Anziani "F.F. Casson", l'indagine non può limitarsi a una mera esposizione dei saldi contabili, ma richiede un'analisi analitica e destrutturata della dinamica dei ricavi nel triennio 2022-2024. Dal punto di vista prettamente metodologico, lo studio delle performance economico-caratteristiche nel settore delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) richiede di comprendere la complessa interazione tra le leve operative a disposizione del *management*. In particolare, il fatturato di un ente socio-sanitario residenziale è il prodotto congiunto di due fattori fondamentali: da un lato, la variabile "volume", ovvero la capacità fisica e organizzativa di saturare la struttura ricettiva riducendo al minimo i tempi di latenza dei posti letto; dall'altro, c'è la variabile "prezzo", ovvero come sono composti i corrispettivi applicati all'utenza e agli enti terzi pagatori.

Per condurre questa analisi con il giusto rigore tipico del controllo di gestione direzionale, si è scelto di adottare un approccio metodologico misto, capace di far dialogare le fonti amministrative con quelle strettamente contabili. La ricerca procederà incrociando lo studio qualitativo dei provvedimenti delle delibere del Consiglio di Amministrazione, attraverso le quali sono stati approvati i listini tariffari storici, con l'analisi quantitativa dei volumi di attività reali e dei flussi finanziari certificati nelle Relazioni sulla Gestione del triennio in esame. Questo modello di indagine permetterà di isolare l'effetto delle politiche di *pricing* teoriche dal reale tasso di realizzazione monetaria, facendo emergere le vere cause del deficit pregresso e le leve azionate per il ritorno all'equilibrio economico. L'analisi inizia con l'esercizio 2022, anno in cui si è manifestato il culmine della crisi finanziaria dell'Ente e che rappresenta, per gli studiosi di economia delle aziende pubbliche, un caso di studio emblematico di "trappola strutturale". In molte realtà socio-sanitarie, le perdite d'esercizio sono spesso attribuibili a una scarsa capacità attrattiva e a un basso tasso di occupazione dei posti letto; tuttavia, l'esame della Relazione del

Presidente del Consiglio di Amministrazione sui dati di bilancio consuntivi del 2022 smentisce categoricamente questa ipotesi per il caso clodiense.

Dall'analisi dei flussi fisici, emerge infatti un dato volumetrico di assoluta eccellenza: nel 2022 la struttura operava già a un livello di saturazione della propria capacità produttiva quasi massimale, avendo erogato ben 62.648 giornate di presenza effettive su un potenziale massimo teorico di 63.875, registrando così un tasso di occupazione pari al 98,07%.

Nonostante questa eccezionale performance nell'attrazione dell'utenza e nel mantenimento dei volumi, il bilancio d'esercizio si è chiuso in profondo disavanzo. La causa di questa asimmetria reddituale non è dunque da ricercarsi in un'inefficienza commerciale, bensì in un'enorme differenza matematica venutasi a creare tra un'improvvisa esplosione dei costi operativi e una marcata, fatale rigidità della politica tariffaria aziendale. Come certificato nei documenti gestionali dell'epoca, nel corso del 2022 l'Ente ha subito passivamente un duplice shock esogeno ed endogeno: da una parte, la crisi energetica globale ha generato incrementi vertiginosi dei costi per le utenze, con il gas rincarato del 155% e l'energia elettrica del 55%; dall'altra, le mutate esigenze organizzative hanno imposto un sensibile appesantimento degli oneri per il personale dipendente, aumentati di oltre 372.000 euro a causa della necessità ineludibile di internalizzare i servizi infermieristici notturni e le attività del nucleo Arcobaleno tramite l'assunzione a tempo indeterminato di otto nuove unità. A fronte di questa repentina e strutturale impennata delle uscite, la componente dei ricavi risultava del tutto inelastica. L'esame dei listini storici evidenzia come la retta alberghiera nominale per gli ospiti non autosufficienti fosse ancorata alla quota di 57,00 euro giornalieri, un valore deliberato in contesti macroeconomici pregressi e mantenuto inalterato per l'intera durata dell'esercizio 2022. Operando con volumi fisici già spinti al limite fisiologico (98,07%), l'azienda non disponeva di ulteriori margini quantitativi per spalmare i nuovi e ingenti costi fissi; la tariffa di 57,00 euro si è rivelata perciò matematicamente insufficiente a garantire la copertura del costo pieno del servizio.

La reazione direzionale a tale rigidità, che ha costituito il vero e proprio motore del percorso di *turnaround* aziendale, si è concretizzata nel biennio successivo attraverso una riappropriazione manageriale della leva dei prezzi. Preso atto dell'impossibilità di comprimere ulteriormente i costi essenziali per l'assistenza, la *governance* ha attuato una politica di adeguamento progressivo e tempestivo. Nell'esercizio 2023, il Consiglio di

Amministrazione ha deliberato un primo e importante aggiornamento, portando la retta base a 60,00 euro. Il consolidamento di questa strategia si osserva compiutamente nell'esercizio 2024, anno in cui l'Ente compie un salto di maturità nel controllo direzionale, abbandonando il paradigma della tariffazione annuale statica in favore di una manovra di *pricing* infra-annuale: la tariffa è stata inizialmente elevata a 61,00 euro con decorrenza dal 1° gennaio, per poi essere tempestivamente ritoccata in corso d'opera a 62,00 euro a decorrere dal 1° luglio. Questa flessibilità operativa ha permesso al Centro Servizi di inseguire in tempo reale l'evoluzione dell'inflazione, difendendo i margini di contribuzione e ponendo le fondamenta per il ristabilimento dell'equilibrio economico.

**Tabella n. 4 Evoluzione dei listini tariffari nominali (2022-2024)**

| <b>Tipologia di Servizio e<br/>Componente Tariffaria</b> | <b>Esercizio<br/>2022</b> | <b>Esercizio<br/>2023</b> | <b>2024 (dal<br/>1° Gennaio)</b> | <b>2024 (dal<br/>1° Luglio)</b> |
|----------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| <b>Settore Residenziale</b>                              |                           |                           |                                  |                                 |
| Ospiti Non Autosufficienti (Quota Base)                  | 57,00 €                   | 60,00 €                   | 61,00 €                          | 62,00 €                         |
| Ospiti Privati (Senza impegnativa)                       | 80,00 €                   | 80,00 €                   | 80,00 €                          | 80,00 €                         |
| Sconto per assenza temporanea (ricovero o ferie)         | -25%                      | -25%                      | -25%                             | -25%                            |
| <b>Settore Centri Diurni</b>                             |                           |                           |                                  |                                 |
| Giornata Intera (con impegnativa)                        | 35,90 €                   | 38,00 €                   | 38,00 €                          | 38,00 €                         |
| Giornata Breve / Mezza Giornata (con impegnativa)        | 23,40 €                   | 32,00 €                   | 32,00 €                          | 32,00 €                         |
| Servizio di Trasporto (a viaggio)                        | Non<br>indicato           | 2,50 €                    | 3,00 €                           | 3,00 €                          |

Fonte: elaborazione propria su listini storici delle rette approvati dal Consiglio di Amministrazione dell'IPAB "F.F. Casson", dati estrapolati da Listini prezzi del sito dell'ente: <https://ipachioggia.it/rette-e-accoglimenti/>.

La tabella 4 riporta l'andamento dei listini di prezzo nominali che la governance dell'Ipab F. Casson ha deliberato nei vari anni, la tabella mostra come negli anni vi sia stato un lavoro di pricing accurato e ricalibrato. Se l'analisi dei listini ufficiali mostra l'evidenza teorica di ricavo per la sola componente alberghiera, l'esame dei bilanci consuntivi svela una dinamica ben più complessa della sua effettiva riscossione monetaria. Al fine di misurare la reale efficacia esattiva dell'Ente e tracciare un solido confine tra le grandezze economiche, è fondamentale partire a depurare inizialmente l'analisi dai trasferimenti sanitari erogati dal Fondo Regionale. Questa separazione permette di porre a diretto confronto la retta sociale (teorica) deliberata dal Consiglio di Amministrazione con la quota media (reale) effettivamente incassata dall'utenza e dagli enti locali garanti, verificando in tal modo la tenuta complessiva della manovra sui prezzi.

Dall'esame incrociato tra i regolamenti tariffari e le risultanze contabili dell'intero triennio di riferimento, emerge una discrepanza quantitativa di profondo interesse manageriale. Fissando l'attenzione sull'esercizio 2022, a fronte di una retta base per ospiti non autosufficienti stabilita in 57,00 euro giornalieri, il rapporto matematico tra i ricavi diretti per compartecipazione alla spesa versati dagli ospiti (pari a 2.641.281,52 euro) e le 62.648 giornate di presenza effettive ha generato un incasso medio pro-capite proveniente direttamente dalle finanze dell'utenza pari a soli 42,16 euro per singola degenza. La medesima dinamica di scostamento, seppur con valori assoluti in progressiva crescita, si rileva nel biennio successivo: nel 2023, a fronte di un listino portato a 60,00 euro, l'incasso reale diretto si è attestato a 45,27 euro (calcolato su 2.836.755,69 euro di ricavi diretti e 62.661 giornate), per poi salire nel 2024 a 54,38 euro (3.450.553,72 euro di incassi relativi a 63.459 giornate) in presenza di listini nominali spinti a 61,00 e 62,00 euro.

Questa considerevole differenza tra il valore nominale deliberato dall'organo di governo e l'esborso monetario direttamente a carico del singolo assistito non deve in alcun modo essere interpretata come un'inefficienza nelle procedure di fatturazione o come una perniciosa perdita su crediti. Al contrario, essa rappresenta la fisiologica e quantificabile emersione del *Social Copayment Gap* (Divario di Compartecipazione Sociale). Il Centro Servizi Anziani, in stretta aderenza alla propria storica vocazione pubblica, accoglie quotidianamente una rilevante percentuale di utenti che versano in condizioni di fragilità economica o di parziale incapacità solutoria, i quali non dispongono dei mezzi propri per

onorare l'intero ammontare della retta. La quota mancante per raggiungere l'importo di listino viene pertanto garantita dall'intervento sussidiario dei Comuni di residenza degli assistiti. Tali enti locali subentrano nell'obbligazione di pagamento integrando la tariffa e generando un vitale flusso di entrate rubricato nei bilanci aziendali alla voce "Ricavi per compartecipazione spesa a carico del Comune". Analizzando i volumi di questo intervento pubblico, si osserva come nel 2022 i Comuni abbiano versato nelle casse dell'IPAB l'ingente somma di 967.180,48 euro, garantendo un'integrazione media pari a 15,44 euro per ogni giornata di presenza. Nel 2023 l'integrazione media si è mantenuta stabile a 15,33 euro (su un ammontare totale di 960.329,53 euro), per poi contrarsi fisiologicamente a 7,49 euro medi nel 2024 (475.165,39 euro totali), proporzionalmente al deciso aumento della quota posta a carico diretto dell'utenza.

La riconciliazione contabile di queste due componenti, privata da un lato e pubblica dall'altro, dimostra la perfetta tenuta della scelta tariffaria aziendale. Sommando la quota media versata dai privati a quella media versata dai Comuni, l'Ente ha infatti conseguito un ricavo sociale reale complessivo di 57,60 euro nel 2022 (42,16 euro + 15,44 euro), di 60,60 euro nel 2023 (45,27 euro + 15,33 euro) e di 61,86 euro nel 2024 (54,38 euro + 7,49 euro). Tali valori reali non solo coprono integralmente le rispettive rette base di listino (57,00 euro, 60,00 euro e 61,00/62,00 euro), ma le superano marginalmente per effetto della concomitante residuale presenza di ospiti privati sprovvisti di impegnativa regionale di residenzialità, i quali sono regolarmente assoggettati a una tariffa maggiorata pari a 80,00 euro giornalieri. Sotto il profilo strettamente finanziario e del controllo di gestione, tuttavia, questa articolazione multi componenziale delle entrate impone un monitoraggio stringente e continuativo sul ciclo del Capitale Circolante Netto aziendale. Mentre i pagamenti diretti degli ospiti tendono a generare flussi di cassa anticipati o estremamente puntuali, le ingenti integrazioni di natura sociale coperte dagli enti locali sottostanno alle farraginose tempistiche di liquidazione tipiche della Pubblica Amministrazione. Il *management* dell'Ente si trova dunque costantemente esposto a un latente rischio di liquidità, essendo chiamato a compensare le asincronie nell'incasso dei crediti comunali per garantire la tempestiva remunerazione dei rigidi costi fissi strutturali (personale dipendente e utenze), evitando che i ritardi di riscossione si traducano in onerosi ricorsi all'indebitamento bancario a breve termine.

**Tabella n. 5 Scomposizione della Quota Sociale e Social Copayment Gap 2022-2024**

| <b>Descrizione della componente tariffaria</b>         | <b>Esercizio 2022</b> | <b>Esercizio 2023</b> | <b>Esercizio 2024</b> |
|--------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Retta Nominale (Listino Base per non autosufficienti)  | 57,00 €               | 60,00 €               | 61,00 € / 62,00 €     |
| A) Ricavi Diretti versati dagli Ospiti                 | 2.641.281,52 €        | 2.836.755,69 €        | 3.450.553,72 €        |
| Giornate di Presenza Effettive                         | 62.648                | 62.661                | 63.459                |
| Quota Media Reale a carico diretto dell'Ospite (€/die) | 42,16 €               | 45,27 €               | 54,38 €               |
| B) Ricavi integrativi versati dai Comuni (Altri Enti)  | 967.180,48 €          | 960.329,53 €          | 475.165,39 €          |
| Quota Media Reale a carico dei Comuni (€/die)          | 15,44 €               | 15,33 €               | 7,49 €                |
| Totale Quota Alberghiera Reale (A+B / Giornate)        | 57,60 €               | 60,60 €               | 61,86 €               |

Tabella n. 5, Elaborazione propria su listini storici delle rette approvati dal Consiglio di Amministrazione dell'IPAB "F.F. Casson", dati estrapolati da allegati al bilancio F del 2022, allegato h per il 2023, allegato h per il 2024, estrapolati dal sito dell'ente nella sezione "amministrazione trasparente". Listini prezzi del sito dell'ente: <https://ipachioggia.it/rette-e-accoglimenti/>.

La tabella 5 riporta il confronto tra i vari esercizi 2022, 2023 e 2024 incrociando i dati dei listini prezzi deliberati dal Cda dell'ente alle quote alberghiere reali effettivamente rilevate a fine anno dai dati di bilancio.

La manovra sulla quota alberghiera e l'ottimizzazione del *Social Copayment Gap*, per quanto determinanti per la messa in sicurezza dei flussi di cassa, rappresentano tuttavia solamente una frazione del ricavo caratteristico complessivo di una struttura residenziale per non autosufficienti. Per comprendere come il Centro Servizi Anziani sia definitivamente uscito dall'area di sofferenza generata nel 2022, è indispensabile ricomporre la tariffa media totale, integrando nel calcolo analitico il fatturato derivante dal Fondo Sanitario Regionale. Oltre all'adeguamento dei listini sociali a carico di utenti e Comuni, la gestione caratteristica beneficia infatti dei trasferimenti riconosciuti dalla

Regione Veneto per le prestazioni di rilievo prettamente sanitario erogate agli ospiti con impegnativa di residenzialità. L'elaborazione incrociata dei dati di bilancio permette di isolare con precisione questa fondamentale iniezione di liquidità. Nel drammatico esercizio 2022, il documento di sintesi gestionale certifica che le quote regionali di residenzialità ammontavano a 3.467.390,28 euro. Tale importo, rapportato alle 62.648 giornate di presenza effettive, si traduceva in un'integrazione sanitaria media di 55,35 euro per ogni giornata di degenza. Questa componente ha rappresentato l'unico vero fattore di mitigazione nell'anno della crisi, beneficiando peraltro di un allineamento normativo della quota di contribuzione regionale a 52,00 euro giornalieri per i nuovi ingressi a partire dal 1° luglio 2022.

Nel passaggio al biennio di risanamento, la dinamica dei trasferimenti sanitari ha mantenuto la sua funzione di volano per i ricavi. Nell'esercizio 2023, la Regione Veneto ha erogato quote per complessivi 3.327.858,00 euro che, ripartiti sulle 62.661 giornate di presenza, hanno generato un incasso sanitario medio pro-capite di 53,11 euro. Nel corso del 2024, tale vitale contributo ha registrato un nuovo e fondamentale incremento in termini assoluti, attestandosi a un totale di 3.491.348,00 euro; spalmato sul volume record di 63.459 giornate di assistenza, questo valore esprime una quota sanitaria risalita a 55,02 euro.

**Tabella n. 6 Andamento della Quota Sanitaria regionale (2022-2024)**

| <b>Descrizione della Componente Sanitaria</b>           | <b>Esercizio 2022</b> | <b>Esercizio 2023</b> | <b>Esercizio 2024</b> |
|---------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Quote Regionali di Residenzialità<br>(Fatturato Totale) | 3.467.390,28 €        | 3.327.858,00 €        | 3.491.348,00 €        |
| Giornate di Presenza Effettive<br>(Base di riparto)     | 62.648                | 62.661                | 63.459                |
| Quota Sanitaria Media incassata<br>per degenza (€/die)  | 55,35 €               | 53,11 €               | 55,02 €               |

Fonte: elaborazione propria su dati contabili estratti dalle Relazioni sulla Gestione del bilancio d'esercizio 2022, 2023, 2024 dell'IPAB F. Casson.

La tabella 6 mostra l'andamento della quota sanitaria erogata dalla regione nel triennio in esame, anch'essa dal suo andamento ha implicazioni dirette nell'equilibrio economico dell'ente.

La ricomposizione analitica della componente alberghiera, precedentemente esaminata attraverso la lente del *Social Copayment Gap*, e della componente sanitaria regionale, appena esposta nella sua dinamica di erogazione, consente di calcolare e monitorare la grandezza sintetica più rilevante per la valutazione della performance economica nel settore residenziale socio-sanitario, ovvero il *Total Real Tariff*, definibile come Tariffa Media Totale Reale. Questo indicatore, ottenuto dalla sommatoria della quota sociale reale e della quota sanitaria incassata per ogni singola giornata di degenza, esprime la vera e compiuta capacità di generazione di fatturato dell'Ente per unità di servizio erogata, depurando l'analisi dalle mere pretese nominali dei listini e dalle asincronie di cassa.

Applicando questa sintesi metodologica all'esercizio 2022, anno in cui si è registrato il massimo stress finanziario per l'IPAB, emerge che la Tariffa Media Totale Reale incassata si attestava a 112,95 euro per giornata di degenza. Tale valore deriva dalla rigorosa somma matematica tra i 57,60 euro di quota alberghiera effettiva, composta da incassi privati e integrazioni comunali, e i 55,35 euro di quota sanitaria riconosciuta dalla Regione Veneto. Se valutato in un contesto macroeconomico statico e in assenza di perturbazioni esterne, questo livello di ricavo unitario avrebbe potuto plausibilmente garantire il mantenimento del *Break-Even Point*, il vitale punto di pareggio aziendale. Tuttavia, la lettura di questo indicatore non può prescindere dalla contestualizzazione storica dell'esercizio in esame. Nel 2022, infatti, la struttura dei costi dell'Ente ha subito un'espansione passiva di proporzioni straordinarie, la cui formazione e impatto verranno analiticamente sviscerate nel paragrafo successivo. In questa sede, ai fini dell'analisi dei ricavi, viene posta in evidenza come la tariffa totale di 112,95 euro si sia scontrata con una vera e propria "tempesta perfetta" gestionale. L'IPAB è stata travolta contemporaneamente da un'ondata inflattiva esogena senza precedenti, capace di decuplicare l'incidenza dei vettori energetici, e da una serie di ineludibili riorganizzazioni endogene, intimamente connesse all'internalizzazione di interi reparti assistenziali e ai rinnovi del Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro. A fronte di una simile dilatazione delle uscite, il mantenimento di un ricavo unitario inelastico ha generato un divario incolmabile. La tariffa di 112,95 euro si è rivelata strutturalmente e matematicamente troppo bassa per assorbire il nuovo peso

dei costi fissi, trascinando inesorabilmente la gestione caratteristica in area di profondo deficit nonostante l'ottima tenuta dei volumi di occupazione.

Il successo del *turnaround* aziendale e il progressivo ripristino dell'equilibrio economico-finanziario sono da ricercare proprio nella traiettoria ascendente impressa dalla *governance* a questo indicatore sintetico nel biennio successivo.

Il Consiglio di Amministrazione, preso atto dell'impossibilità di comprimere ulteriormente i costi legati ai livelli essenziali di assistenza, ha agito con decisione sulla leva dei prezzi per inseguire e infine neutralizzare i rincari. Nell'esercizio 2023, la prima manovra di ricalibrazione dei listini sociali ha spinto la tariffa reale totale a 113,71 euro giornalieri, risultato generato da 60,60 euro di quota sociale sommati a 53,11 euro di quota sanitaria. Pur trattandosi di un intervento di natura ancora conservativa, questo primo scatto ha impresso la necessaria inversione di tendenza, bloccando l'emorragia reddituale.

L'uscita definitiva dall'area di sofferenza, con il conseguente ritorno all'utile, si concretizza in modo inequivocabile nell'esercizio 2024. Grazie al passaggio a una più sofisticata manovra di *pricing* infra-annuale e al contestuale assestamento in rialzo delle quote regionali, la *Total Real Tariff* ha compiuto un balzo strategico decisivo, raggiungendo il picco di 116,88 euro per singola giornata di degenza, una cifra derivante da 61,86 euro alberghieri reali addizionati a 55,02 euro sanitari.

È proprio all'interno di questo differenziale positivo e congiunto di 3,93 euro netti al giorno rispetto alla tariffa dell'anno di crisi, originato dal passaggio dai 112,95 euro del 2022 ai 116,88 euro del 2024, che risiede la chiave matematica del risanamento. In un'azienda di servizi ad alta intensità di capitale umano, una variazione tariffaria unitaria apparentemente contenuta assume proporzioni vitali se applicata su vasta scala. Moltiplicato per i massicci volumi erogati dall'Ente clodiense, passati in termini di presenze dalle 62.648 giornate del 2022 alle 63.459 giornate del 2024, questo delta tariffario ha originato un flusso di liquidità strutturale aggiuntiva di oltre 240.000 euro annui, un importo resosi indispensabile per finanziare a regime la maggiore incidenza dei costi strutturali senza ricorrere all'indebitamento.

La direzione strategica è dunque riuscita a scardinare la trappola strutturale applicando una rigorosa ingegneria dei corrispettivi. Tuttavia, i fondamenti dell'economia d'azienda insegnano che l'innalzamento dei listini, specie in un settore sensibile come quello socio-sanitario, costituisce una manovra altamente rischiosa, in quanto espone fisiologicamente

l'impresa a una possibile contrazione della domanda. Affinché la ricalibrazione delle rette potesse esplicare i propri effetti salvifici senza deprimere il fatturato complessivo, risultava ineludibile che l'Ente non perdesse il proprio *appeal* commerciale e mantenesse tassi di occupazione ottimali. Questo assunto introduce l'ultimo, fondamentale pilastro dell'analisi dei ricavi, ovvero lo studio dell'Effetto Volume.

La manovra di ricalibrazione della Tariffa Media Totale Reale, per quanto indispensabile per ripristinare la marginalità unitaria del servizio, rappresentava sotto il profilo strategico una condizione necessaria ma non sufficiente per garantire il definitivo salvataggio finanziario dell'Ente. La dottrina manageriale insegna infatti che l'efficacia di qualsiasi politica di *pricing* espansiva è intimamente subordinata alla rigidità della domanda. In un mercato competitivo, un innalzamento dei listini porta fisiologicamente a una contrazione dei volumi di vendita. Affinché l'aumento delle rette potesse esplicare i propri effetti salvifici sui bilanci del Centro Servizi Anziani, risultava pertanto obbligatorio che la struttura non perdesse il proprio *appeal* commerciale e mantenesse tassi di saturazione della capacità produttiva prossimi al limite massimo teorico.

L'analisi dei flussi fisici di erogazione dei servizi nel triennio in esame certifica il pieno successo commerciale dell'operazione, smentendo qualsiasi flessione della domanda. Già nel corso del critico esercizio 2022, l'IPAB aveva dimostrato una formidabile capacità di attrazione dell'utenza, registrando 62.648 giornate di presenza effettive su un potenziale massimo teorico di 63.875, traguardando un tasso di occupazione del 98,07%. Nonostante la drammaticità del quadro economico generale e le perdite accumulate a causa dello shock dei costi, questo straordinario dato volumetrico costituiva la solida base di partenza su cui la *governance* ha potuto innestare la successiva manovra tariffaria.

Nel biennio di risanamento, la risposta dell'utenza ai rincari è stata caratterizzata da un'assoluta anelasticità, confermando l'elevata percezione qualitativa del servizio erogato e l'incomprimibile necessità sociale di assistenza sul territorio clodiense. Nel 2023, a fronte del primo scatto delle rette, i volumi non hanno subito alcuna contrazione, attestandosi a 62.661 giornate di presenza effettive. Il vero capolavoro gestionale, tuttavia, si materializza nell'esercizio 2024. In concomitanza con la duplice e più incisiva maggiorazione dei listini, la struttura non solo ha trattenuto la propria utenza storica, ma ha spinto la saturazione verso livelli record, erogando ben 63.459 giornate di degenza e spingendo il tasso di occupazione strutturale alla soglia di eccellenza del 99%.

Questa sinergia tra l'Effetto Prezzo e l'Effetto Volume costituisce il reale motore del *turnaround* dei ricavi. Lavorare in condizione di saturazione quasi totale ha permesso di sprigionare un formidabile effetto moltiplicatore: i 3,93 euro di delta tariffario positivo generati tra il 2022 e il 2024 sono stati applicati su una platea massimizzata di presenze, trasformandosi in una formidabile aumento di liquidità. Inoltre, il riempimento costante dei posti letto ha consentito di abbattere l'incidenza unitaria dei costi fissi, ripartendo le gravose spese energetiche e di personale sul più ampio numero di utenti della struttura possibile.

**Tabella n. 7 Matrice di sintesi del processo di risanamento reddituale e volumetrico (2022-2024)**

| Indicatore Strategico                          | Esercizio 2022<br>(La Crisi) | Esercizio 2023<br>(La Reazione) | Esercizio 2024<br>(Il Risanamento) |
|------------------------------------------------|------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|
| Retta Nominale Base                            | 57,00 €                      | 60,00 €                         | 61,00 € / 62,00 €                  |
| Ricavo Sociale Reale (Ospiti + Comuni)         | 57,60 €                      | 60,60 €                         | 61,86 €                            |
| Ricavo Sanitario Regionale                     | 55,35 €                      | 53,11 €                         | 55,02 €                            |
| <i>Total Real Tariff</i> (Ricavo Medio Totale) | 112,95 €                     | 113,71 €                        | 116,88 €                           |
| Leva del Volume: Giornate Effettive            | 62.648                       | 62.661                          | 63.459                             |
| Saturazione: Tasso di Occupazione              | 98,07%                       | 98,10%                          | 99,35%                             |

Fonte: elaborazione propria su dati ricavati dalle Relazioni sulla Gestione, dalle Note Integrative e dalle Delibere del CdA dell'IPAB "F.F. Casson" (2022-2024).

La tabella 7 mostra la sintesi del processo di risanamento reddituale e volumetrico registrato dall'Ente nel corso del triennio 2022-2024. Il prospetto offre una forte correlazione logica e coordinata dei principali driver quantitativi che hanno guidato il turnaround gestionale, evidenziando in modo immediato la stretta interconnessione tra le manovre di adeguamento tariffario e l'ottimizzazione delle capacità produttive della struttura.

La prima sezione della matrice si concentra sulla scomposizione dei ricavi medi unitari per giornata di presenza. In questo blocco viene tracciata la progressione della retta nominale base e del ricavo sociale reale, un indicatore che riflette l'apporto monetario effettivo derivante dal mix tra le rette standard a carico delle famiglie e le quote di integrazione economica versate dai Comuni. Questo flusso, insieme al ricavo sanitario giornaliero riconosciuto dalla Regione, contribuisce a determinare la *Total Real Tariff*, ovvero il ricavo medio totale generato per ciascuna giornata di assistenza fornita.

La seconda sezione della tabella isola invece la leva volumetrica e i relativi coefficienti di saturazione dei servizi. Attraverso il monitoraggio del numero complessivo di giornate effettive di presenza e del parallelo andamento del tasso di occupazione percentuale, emerge chiaramente come il risanamento economico dell'istituto non sia dipeso esclusivamente da un mero ritocco dei prezzi, ma da un progressivo e strutturale efficientamento della macchina assistenziale.

## **2.6. Analisi della struttura dei costi della produzione**

Il riequilibrio delle tariffe e l'incremento dei ricavi sono stati passaggi fondamentali per salvare l'IPAB "F.F. Casson" dalla perdita, ma rappresentano solo la prima metà della strategia di risanamento aziendale. Nelle organizzazioni pubbliche, specialmente durante i periodi caratterizzati da una forte inflazione, aumentare i prezzi non è sufficiente se non si controllano attentamente anche le spese.

Per questo motivo, l'intervento sui flussi di entrata è stato necessariamente accompagnato da un'attenta revisione e da un rigido controllo dei costi di gestione. Se l'Ente avesse lasciato crescere liberamente le proprie uscite, i maggiori incassi ottenuti dall'aumento delle rette sarebbero stati immediatamente assorbiti dai nuovi oneri, rendendo inutile il sacrificio economico richiesto agli ospiti e alle loro famiglie.

Leggendo i bilanci dell'ultimo triennio, si nota chiaramente come la direzione sia riuscita a mantenere stabile il livello delle spese, pur in presenza di un generale e forte aumento dei prezzi sul mercato esterno. Mentre il Valore della Produzione è stato spinto verso l'alto per recuperare le perdite, i Costi della Produzione (aggregati nella voce B del Conto Economico) sono rimasti sotto uno stretto controllo. Nel 2022, che si è confermato come l'anno della crisi più profonda per la struttura clodiense, il totale dei costi operativi ha

raggiunto la cifra di 8.431.465,61 euro.<sup>144</sup> Questo valore rappresentava un onere diventato ormai insostenibile rispetto ai ricavi generati in quel preciso momento, rendendo perciò obbligatorio un intervento correttivo drastico e immediato.

Il vero successo del controllo di gestione si può osservare nei risultati dell'anno successivo. Nel 2023, nonostante le spinte inflazionistiche che hanno colpito l'intera economia nazionale aumentando il costo dei beni e dei servizi, l'IPAB è riuscita a bloccare la crescita incontrollata delle proprie spese. Il bilancio di quell'esercizio, infatti, riporta costi totali della produzione per 8.440.345,50 euro.<sup>145</sup> Si tratta di un aumento davvero minimo rispetto al 2022, un risultato che dimostra la reale capacità dell'Ente di difendersi dai rincari e di tagliare le inefficienze interne.

Nel 2024, infine, il totale dei costi operativi è arrivato a 8.589.946,48 euro.<sup>146</sup> Questo leggero e progressivo aumento finale non deve essere valutato in modo negativo o interpretato come una mancanza di controllo. Al contrario, si tratta di un incremento naturale e del tutto giustificato: avendo spinto l'occupazione dei posti letto fino alla soglia record del 99%, la struttura ha logicamente dovuto sostenere costi maggiori (ad esempio per i pasti, il lavaggio della biancheria e il materiale sanitario) per garantire a tutti i numerosi ospiti i livelli di assistenza previsti dalla normativa e un servizio alberghiero di qualità.

**Tabella n. 8 Disaggregazione strutturale dei  
Costi della Produzione (Macro-classe B)**

| <b>MACRO-VOCI DI SPESA</b>                    | <b>Esercizio 2022</b> | <b>Esercizio 2023</b> | <b>Esercizio 2024</b> |
|-----------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| B6) Materie prime, sussidiarie e di consumo   | 573.124,57 €          | 655.821,80 €          | 693.705,81 €          |
| B7) Costi per Servizi (utenze, appalti, ecc.) | 3.307.449,79 €        | 3.331.662,87 €        | 3.241.836,03 €        |
| B9) Costi per il Personale                    | 4.103.141,22 €        | 3.980.389,83 €        | 4.227.487,19 €        |
| B10) Ammortamenti e Svalutazioni              | 187.631,93 €          | 192.586,57 €          | 209.893,14 €          |

<sup>144</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Documento B Conto Economico 2022*, Voce B (Totale Costi della Produzione).

<sup>145</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *B. bis Conto Economico al 31.12.2023*, Voce B (Totale Costi della Produzione).

<sup>146</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *B. bis Conto Economico al 31.12.2024*, Voce B (Totale Costi della Produzione).

|                                                |                |                |                |
|------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Altri Oneri Operativi (B8, B11, B12, B13, B14) | 260.118,10 €   | 279.884,43 €   | 217.024,31 €   |
| <b>TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE (B)</b>       | 8.431.465,61 € | 8.440.345,50 € | 8.589.946,48 € |

Fonte: elaborazione propria su dati contabili estratti dai bilanci d'esercizio dell'IPAB "F.F. Casson" anni 2022, 2023, 2024.

La tabella 8 affianca i vari esercizi con lo scopo di capire come sono cambiati i costi di materie prime e sussidiarie di consumo, costi per servizi, costi per il personale, ammortamenti e svalutazioni ed altri oneri operativi. Per identificare e avere una rappresentazione di come si sono sviluppate le voci di costo nei vari anni.

Per capire esattamente come la direzione sia riuscita a mantenere questo delicato equilibrio sui conti, è necessario andare oltre il dato complessivo e analizzare nel dettaglio le singole voci di spesa che compongono il Conto Economico. In questo modo sarà possibile individuare con chiarezza quali settori hanno generato i maggiori risparmi e dove, invece, è stato inevitabile assorbire degli aumenti. Questa indagine non può che partire dall'analisi della componente più importante, incisiva e costosa per una struttura residenziale socio-sanitaria, ovvero la gestione delle risorse umane e il costo del personale dipendente.

#### *2.6.1. La gestione del personale: incidenza e ottimizzazione della forza lavoro*

Nelle aziende che forniscono servizi alla persona, soprattutto quelle ad elevata integrazione socio-sanitaria come le case di riposo, il personale dipendente non rappresenta solamente una voce di spesa necessaria per il funzionamento della struttura, ma fa parte del servizio stesso. Per questo motivo, all'interno del Conto Economico, i costi sostenuti per le risorse umane rappresentano sempre la componente più pesante e difficile da ridurre, essendo strettamente legati al rispetto degli standard regionali di assistenza per ogni singolo ospite.

La grave crisi finanziaria che ha colpito l'IPAB "F.F. Casson" nel 2022 è stata causata in larga misura da un aumento improvviso e difficile da gestire proprio in questo specifico settore. Leggendo il bilancio di quell'anno, si nota come la voce relativa ai costi per il personale abbia raggiunto un livello critico, toccando quota 4.103.141,22 euro. A fronte di un totale dei costi di produzione pari a 8.431.465,61 euro, la spesa per i dipendenti è arrivata ad assorbire il 48,66% di tutte le uscite dell'Ente. Analizzando le singole sotto-

voci, emerge che l'esborso principale è stato assorbito dai salari e stipendi per 3.020.154,04 euro e dagli oneri sociali per 763.742,31 euro. Un ulteriore aggravio eccezionale è derivato dall'IRAP calcolata con il metodo retributivo, la quale ha generato un costo anomalo di 241.818,72 euro. Questo picco di spesa non era dovuto a una cattiva gestione o a sprechi interni, bensì alla necessità di adeguare le retribuzioni in base ai rinnovi dei contratti collettivi nazionali e alla scelta di assumere direttamente nuovo personale per limitare l'uso di cooperative esterne, divenute troppo costose e meno affidabili.

Di fronte a questi numeri, la direzione ha dovuto avviare fin dall'esercizio 2023 una profonda revisione dell'organizzazione del lavoro per riportare i costi entro limiti sostenibili, senza però penalizzare la qualità dell'assistenza offerta agli anziani. Il piano di ottimizzazione ha dato immediatamente i suoi frutti: a fine 2023, la spesa totale per il personale è scesa a 3.980.389,83 euro. Questo importante risparmio di oltre 122.000 euro è stato ottenuto mantenendo stabile la voce dei salari, che si è assestata a 3.022.674,39 euro. Il vero beneficio economico è derivato dalla normalizzazione del carico fiscale e contributivo, con l'IRAP che è rientrata nei parametri ordinari registrando un costo di 114.601,81 euro. Grazie a questo intervento di razionalizzazione, l'incidenza della forza lavoro sul totale dei costi operativi è scesa al 47,16%, permettendo all'azienda di recuperare preziose risorse liquide necessarie per abbattere il deficit.

Nell'ultimo anno di analisi, il 2024, il trend dei costi del personale è tornato a salire, raggiungendo l'importo di 4.227.487,19 euro. Questa volta, tuttavia, non si tratta dell'effetto di una crisi subita passivamente, ma del risultato di una precisa strategia di sviluppo. Avendo saturato quasi tutti i posti letto disponibili all'interno della struttura, l'Ente ha dovuto inevitabilmente aumentare l'organico per continuare a garantire un'assistenza eccellente a un numero maggiore di ospiti. Questo incremento fisiologico è confermato dalla crescita dei salari e stipendi, giunti a 3.153.848,63 euro, e dei relativi oneri sociali, pari a 796.340,61 euro. La spesa per il personale è così arrivata a incidere per il 49,21% sul totale dei costi di produzione.

**Tabella n. 9 Evoluzione analitica dei Costi per il Personale (2022-2024)**

| <b>VOCI DI SPESA (Macro-voce B9)</b> | <b>Esercizio 2022</b> | <b>Esercizio 2023</b> | <b>Esercizio 2024</b> |
|--------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| a) Salari e stipendi                 | 3.020.154,04 €        | 3.022.674,39 €        | 3.153.848,63 €        |
| b) Oneri sociali                     | 763.742,31 €          | 754.590,86 €          | 796.340,61 €          |
| c) Trattamento di fine rapporto      | 75.297,46 €           | 73.102,00 €           | 77.641,97 €           |
| d) IRAP metodo retributivo           | 241.818,72 €          | 114.601,81 €          | 118.224,34 €          |
| e) Altri costi del personale         | 2.128,69 €            | 15.420,77 €           | 81.431,64 €           |
| <b>TOTALE COSTI PER IL PERSONALE</b> | <b>4.103.141,22 €</b> | <b>3.980.389,83 €</b> | <b>4.227.487,19 €</b> |
| <b>Delta vs anno precedente</b>      | -                     | -122.751,39 €         | 247.097,36 €          |

Fonte: elaborazione propria su dati contabili estratti dai bilanci d'esercizio dell'IPAB "F.F. Casson" anni 2022, 2023, 2024.

La tabella 9 riporta con evidenza analitica l'evoluzione del costo del personale, analizzando i tre esercizi, emerge chiaramente come l'IPAB clodiense abbia prima arginato l'emergenza finanziaria tagliando le inefficienze accessorie, per poi ricominciare a investire consapevolmente sui propri infermieri e operatori. Si tratta di una scelta lungimirante: in un periodo storico in cui molte strutture faticano a trovare figure sanitarie, mantenere retribuzioni adeguate e contratti stabili è il modo migliore per fidelizzare i lavoratori e garantire ai residenti un servizio continuo e di alta qualità.

#### *2.6.2. La razionalizzazione degli acquisti e degli appalti esterni per servizi*

Oltre alla complessa riorganizzazione delle risorse umane, il secondo punto su cui si è incentrata l'azione di *spending review* dell'IPAB "F.F. Casson" ha riguardato il ferreo controllo degli acquisti di beni materiali, classificati nella voce B6 del bilancio, e delle esternalizzazioni, inserite nella macro-voce B7. L'aggregato dei costi per servizi, in particolare, assorbe tradizionalmente oltre un terzo del budget operativo dell'Ente e

comprende voci strutturalmente volatili e fortemente esposte alle repentine fluttuazioni del libero mercato. Tra queste figurano le utenze energetiche, gli appalti per le pulizie, il servizio di lavanderia e l'assistenza infermieristica fornita da cooperative terze.

Il bilancio relativo all'esercizio 2022 dimostra in modo inequivocabile come la crisi economica di quell'annata sia stata drammaticamente aggravata da uno shock esogeno legato all'approvvigionamento energetico. In seguito allo scoppio del conflitto russo-ucraino e alla conseguente destabilizzazione degli equilibri geopolitici europei, i mercati internazionali hanno registrato una spirale speculativa senza precedenti sui prezzi del gas naturale e dell'energia elettrica. La struttura residenziale clodiense ha subito il pieno e devastante impatto di questa congiuntura macroeconomica. I documenti contabili evidenziano come la spesa per l'energia elettrica abbia raggiunto il picco storico di 307.884,55 euro.<sup>147</sup> Parallelamente, la fornitura di gas e riscaldamento è deflagrata arrivando a pesare per 291.157,81 euro<sup>148</sup>. Trattandosi di un presidio socio-sanitario deputato alla cura di anziani fragili, l'organo amministrativo non aveva alcuna facoltà materiale o etica di razionare le temperature ambientali o l'utilizzo dei macchinari medici per contenere gli esborsi. Questa ondata di costi straordinari, rivelatasi totalmente rigida e incompressibile nel breve periodo, ha contribuito in misura determinante a scavare la profonda voragine finanziaria che ha caratterizzato la chiusura di quell'esercizio.

La vera inversione di rotta sul piano gestionale si rileva analizzando i rendiconti del biennio successivo. Il progressivo assestamento e ridimensionamento dei prezzi sui mercati energetici all'ingrosso, unito a una più rigorosa politica interna di efficientamento e monitoraggio dei consumi termici, ha generato un massiccio e vitale recupero di liquidità. Già nel 2023, i costi per l'energia elettrica sono scesi a 231.212,44 euro, mentre quelli per il gas si sono ridotti a 178.169,54 euro<sup>149</sup>. Questo trend virtuoso di contrazione dei costi energetici si è ulteriormente consolidato nell'esercizio 2024. In quest'ultimo anno, la bolletta elettrica ha registrato un ulteriore calo assestandosi a 196.304,30 euro e il riscaldamento è crollato fino a 163.352,30 euro<sup>150</sup>.

Il risparmio importante generato sul fronte energetico non ha rappresentato l'unico intervento di ottimizzazione promosso dalla Direzione. La *governance* ha infatti attuato

---

<sup>147</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Conto Economico 2022*, Voce B7 (Per servizi - Spesa per fornitura energia elettrica).

<sup>148</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Conto Economico 2022*, Voce B7 (Per servizi - Gas e riscaldamento).

<sup>149</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Conto Economico al 31.12.2023*, Voce B7 (Per servizi - Dettaglio fornitura energia elettrica e gas).

<sup>150</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Conto Economico al 31.12.2024*, Voce B7 (Per servizi - Dettaglio fornitura energia elettrica e gas).

una mirata revisione dei grandi appalti di fornitura, operando in perfetta sinergia con la strategia già descritta in merito al personale dipendente. I dati di bilancio mostrano un andamento peculiare: nel 2023 i servizi assistenziali affidati a terzi avevano toccato un massimo storico di 1.435.860,67 euro.<sup>151</sup> Questo picco era stato reso obbligatorio dalla necessità di sopperire a una temporanea carenza di organico interno in un mercato del lavoro post-pandemico estremamente arido di figure sanitarie specializzate. Tuttavia, già nel 2024 l'Ente è riuscito a invertire la tendenza, riducendo questa gravosa voce di spesa a 1.300.068,60 euro.<sup>152</sup> Questa sensibile flessione conferma numericamente il successo della scelta strategica di internalizzare i reparti di cura. L'assunzione di personale diretto ha permesso di arginare drasticamente la dipendenza economica dalle cooperative esterne, i cui margini di ricarico commerciale risultavano eccessivamente penalizzanti per le casse dell'IPAB. Grazie all'efficacia combinata di questi interventi su utenze e appalti, il totale dei costi per servizi è virtuosamente sceso dai 3.331.662,87 euro del 2023 ai 3.241.836,03 euro del 2024<sup>153</sup>.

La riduzione sistematica di queste inefficienze esterne ha prodotto un risultato amministrativo di notevole importanza. I risparmi strutturali ottenuti hanno infatti permesso all'azienda di finanziare, senza subire ripercussioni sul risultato netto di bilancio, il parallelo e inevitabile aumento dei costi legati agli acquisti di materie prime per il fabbisogno quotidiano. L'esborso per le derrate alimentari è fisiologicamente cresciuto dai 406.801,78 euro registrati nel 2022 fino a raggiungere i 496.606,31 euro nel 2024.<sup>154</sup> Una dinamica espansiva del tutto speculare ha interessato il materiale sanitario, il cui costo è passato dai 103.565,59 euro della fase acuta di crisi agli attuali 112.552,26 euro.<sup>155</sup> È fondamentale sottolineare come questi incrementi non siano in alcun modo ascrivibili a negligenze o inefficienze della catena di approvvigionamento aziendale. Al contrario, essi rappresentano la naturale e ovvia conseguenza dell'aumento dei posti letto occupati e della persistente inflazione di fondo che ha colpito duramente i beni di prima necessità e il settore agroalimentare.

---

<sup>151</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Conto Economico al 31.12.2023*, Voce B7 (Per servizi - Servizi assistenziali).

<sup>152</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Conto Economico al 31.12.2024*, Voce B7 (Per servizi - Servizi assistenziali).

<sup>153</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *B. bis Conto Economico al 31.12.2023* e *B. bis Conto Economico al 31.12.2024*, Voce B (Totale Costi per Servizi).

<sup>154</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Documento B Conto Economico 2022* e *B. bis Conto Economico al 31.12.2024*, Voce B6 (Acquisti alimentari).

<sup>155</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Documento B Conto Economico 2022* e *B. bis Conto Economico al 31.12.2024*, Voce B6 (Acquisti materiale sanitario).

In definitiva, l'esame analitico del Conto Economico dimostra in modo lampante come l'IPAB sia riuscita a innescare un magistrale effetto di sostituzione interna. I pesanti e mirati tagli applicati ai consumi energetici e agli appalti esternalizzati hanno liberato i capitali vitali necessari per assorbire i rincari alimentari e sanitari, garantendo al contempo il mantenimento dell'assoluta eccellenza nei servizi alberghieri e di cura erogati all'utenza.

**Tabella n. 10 Evoluzione delle utenze e degli acquisti strategici (2022-2024)**

| <b>VOCI DI SPESA SELEZIONATE</b>  | <b>Esercizio 2022</b> | <b>Esercizio 2023</b> | <b>Esercizio 2024</b> |
|-----------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Spesa per Energia Elettrica       | 307.884,55 €          | 231.212,44 €          | 196.304,30 €          |
| Spesa per Gas e Riscaldamento     | 291.157,81 €          | 178.169,54 €          | 163.352,30 €          |
| Appalti per Servizi assistenziali | 1.316.740,94 €        | 1.435.860,67 €        | 1.300.068,60 €        |
| Acquisto generi alimentari        | 406.801,78 €          | 477.633,55 €          | 496.606,31 €          |
| Acquisto materiale sanitario      | 103.565,59 €          | 107.149,65 €          | 112.552,26 €          |

Fonte: elaborazione propria su dati contabili estratti dai bilanci d'esercizio dell'IPAB "F.F. Casson" anni 2022, 2023, 2024.

La tabella 10 mostra l'evoluzione delle utenze e degli acquisti strategici mostrando come le voci di costo si siano evolute nel triennio mostrando con evidenza la diminuzione dell'impatto delle spese per energia elettrica, gas e riscaldamento.

## **CAPITOLO III:**

### **IL CONTROLLO DEGLI INVESTIMENTI:**

#### **IL CASO “BOSCHETTO 2”**

3.1. Pianificazione e controllo degli investimenti strutturali - 3.1.1. Inquadramento strategico: l'ampliamento del nucleo "Salice" e la ristrutturazione del "Boschetto"- 3.1.2. Analisi delle immobilizzazioni in corso e fonti di finanziamento dedicate - 3.2. Valutazione della sostenibilità finanziaria - 3.2.1. Analisi del Cash Flow: la capacità di autofinanziamento dal 2022 al 2024 - 3.2.2 L'impatto del debito: Posizione Finanziaria Netta, oneri finanziari e monitoraggio del DSCR - 3.3. Strategie patrimoniali a supporto del risanamento - 3.3.1. L'alienazione dei cespiti non funzionali per la copertura del deficit ereditato

#### **3.1. Pianificazione e controllo degli investimenti strutturali**

La pianificazione e il controllo degli investimenti strutturali nelle organizzazioni assistenziali pubbliche costituiscono un elemento centrale del controllo di gestione e del *capital budgeting* strategico. In tale contesto, la sostenibilità dei flussi finanziari di lungo periodo si lega strettamente con la tutela della continuità aziendale dell'ente e con il rispetto del vincolo di economicità caratteristica. Ad oggi nelle istituzioni socio-sanitarie, l'introduzione dei sistemi programmatori ha modificato la tradizionale gestione patrimoniale. L'investimento in immobilizzazioni non è più essere considerato come una semplice serie di adempimenti tecnici e procedurali finalizzate all'espansione fisica o edilizia dei plessi, bensì come un processo unitario che richiede un'attenta valutazione economica, in grado di incidere sull'intero equilibrio complessivo di bilancio e sulla sostenibilità futura dell'organizzazione<sup>156</sup>. Questa evoluzione, sia sul piano teorico sia su quello operativo, deriva dall'applicazione dei modelli di controllo propri dell'economia aziendale al settore pubblico. Nella Regione Veneto tale cambiamento ha trovato un impulso determinante con l'entrata in vigore della L.R. n. 43/2012 e, successivamente, con le disposizioni attuative introdotte dalla DGR n. 725 del 22 giugno 2023<sup>157</sup>. Tali riforme hanno imposto la transizione definitiva dalla vecchia contabilità finanziaria pubblica di

---

<sup>156</sup> Scapens, Robert W., *Researching management accounting practice: the role of case study methods*, British Accounting Review, vol. 22, 1990, p. 2

<sup>157</sup> Yin, Robert K., *The Case Study Crisis: Some Answers*, Administrative Science Quarterly, vol. 26, n. 1, 1981, p. 2.

stampo prevalentemente burocratico e autorizzatorio a una moderna contabilità economico-patrimoniale basata sulla partita doppia e governata dalle disposizioni del Codice Civile e dai principi contabili nazionali OIC, modificando radicalmente il modo in cui il management progetta e valuta l'allocazione delle risorse finanziarie destinate a interventi strutturali di lungo termine. All'interno di questo nuovo quadro contabile, la pianificazione degli investimenti richiede l'impiego di strumenti direzionali avanzati, capaci di stimare preventivamente i fabbisogni finanziari, monitorare l'assorbimento di liquidità e prevedere l'evoluzione dei costi di struttura. L'obiettivo è garantire che l'esposizione finanziaria dell'ente rimanga coerente con la capacità di autofinanziamento e con le prospettive reddituali della gestione caratteristica, preservando al tempo stesso la solidità patrimoniale e la solvibilità aziendale anche nel breve periodo<sup>158</sup>.

Nel dominio delle aziende di servizi a elevata intensità di cura, la gestione delle immobilizzazioni materiali e immateriali assume connotati del tutto peculiari in virtù del comportamento dei costi fissi generali di funzionamento, i quali risultano strettamente legati alla capacità ricettiva installata e ai moduli assistenziali attivi sul territorio. La progettazione di un intervento edilizio deve pertanto essere supportata da un'analisi approfondita delle economie di scala e delle relazioni tra volumi di attività, costi e risultati economici. L'aumento dei posti letto rappresenta infatti uno dei principali strumenti attraverso cui migliorare l'efficienza organizzativa, consentendo di distribuire i costi fissi su un numero maggiore di utenti e riducendo, di conseguenza, il costo medio giornaliero sostenuto per ciascun ospite.<sup>159</sup> Il controllo di gestione associato a tali operazioni straordinarie non può dunque limitarsi a una registrazione consuntiva dei dati numerici, ma deve tradursi in un processo proattivo capace di monitorare costantemente lo stato di avanzamento delle opere e di verificare la rispondenza tra il piano economico originario e le manifestazioni monetarie che si registrano sul campo durante la fase di esecuzione dei lavori, garantendo una tempestiva rilevazione degli scostamenti rispetto al budget iniziale<sup>160</sup>. Questo approccio integrato assume particolare rilevanza nelle fasi di sviluppo e di risanamento organizzativo, durante le quali il ricorso a nuove forme di indebitamento per sostenere gli investimenti deve essere attentamente valutato e compensato mediante

---

<sup>158</sup> Baxter, P., Jack, S., *Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers*, The Qualitative Report, vol. 13, n. 4, 2008, p. 3.

<sup>159</sup> Rossignoli, C., *Protocollo per la redazione del caso di studio nelle tesi di laurea*, Università degli Studi di Verona, p. 3.

<sup>160</sup> CEDE - Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema dell'Istruzione, *Guida alla realizzazione di studi di caso. Progetto QUASI*, Villa Falconieri, Frascati, 2001, p. 7.

contributi pubblici o condizioni di finanziamento favorevoli. Solo attraverso un corretto bilanciamento tra capitale di debito e fonti agevolate è possibile evitare che gli oneri finanziari incidano negativamente sulla liquidità necessaria allo svolgimento della gestione ordinaria dell'ente assistenziale<sup>161</sup>

Alla luce delle considerazioni teoriche e metodologiche illustrate, il presente capitolo intende approfondire, attraverso un approccio empirico, l'applicazione degli strumenti di pianificazione e controllo strategico all'interno dell'IPAB "F.F. Casson" di Chioggia, concentrando l'analisi su un significativo progetto di ampliamento strutturale, convenzionalmente identificato come caso "Boschetto 2". Con l'obiettivo di ricostruire in maniera approfondita l'intero impianto contabile, finanziario e gestionale che ha accompagnato tale investimento straordinario nel corso dell'esercizio 2024, la trattazione sarà sviluppata secondo un percorso logico articolato in due paragrafi tra loro strettamente collegati. Ciascuna sezione sarà dedicata all'esame di specifici aspetti del processo di *capital budgeting* adottato dagli organi di governo dell'ente, così da offrire una lettura completa delle dinamiche che hanno caratterizzato l'intervento. Questa impostazione consentirà di analizzare il progetto sia dal punto di vista della pianificazione strategica e della programmazione territoriale, sia sotto il profilo tecnico, patrimoniale e finanziario, con particolare attenzione alle modalità di copertura dell'investimento, fornendo una visione complessiva coerente con i principi della moderna economia aziendale applicati agli enti pubblici operanti nel settore sociale.

In particolare, verrà inizialmente esaminato il contesto strategico nel quale si inserisce l'intervento, ricostruendo le motivazioni di carattere programmatico e assistenziale che hanno portato il Consiglio di Amministrazione ad approvare l'avvio dei lavori di ampliamento del nucleo residenziale "Salice" e la parallela ristrutturazione edilizia del plesso "Il Boschetto". L'analisi metterà inoltre in evidenza la coerenza dell'iniziativa con gli indirizzi della programmazione socio-sanitaria della Regione Veneto e dell'Azienda ULSS 3 "Serenissima", evidenziando come l'incremento dei posti letto risponda a un concreto fabbisogno del territorio clodiense e rappresenti una scelta economicamente razionale, finalizzata ad aumentare il grado di utilizzo della struttura e a rafforzarne la redditività caratteristica<sup>162</sup>. Successivamente, l'attenzione sarà rivolta agli aspetti

---

<sup>161</sup> Scapens, Robert W., *Researching management accounting practice: the role of case study methods*, cit., p. 17.

<sup>162</sup> IPAB CSA F.F. Casson – Chioggia, *Relazione del Presidente del Cda sul bilancio d'esercizio chiuso il 31/12/2024*, p. 1.

quantitativi, contabili e patrimoniali dell'investimento, attraverso un'analisi delle immobilizzazioni in corso iscritte nello Stato Patrimoniale dell'istituto secondo la disciplina civilistica introdotta dalla normativa regionale. In questa prospettiva saranno approfonditi i criteri adottati per la capitalizzazione degli oneri sostenuti nel corso dell'esercizio 2024 e verrà ricostruita la struttura delle fonti di finanziamento impiegate per sostenere economicamente i diversi Stati di Avanzamento Lavori. Particolare rilievo sarà attribuito al coordinamento tra il Fondo di rotazione concesso dalla Regione Veneto e il mutuo chirografario decennale acceso presso un istituto di credito, al fine di valutare la sostenibilità dell'operazione e verificarne gli effetti sull'equilibrio della Posizione Finanziaria Netta dell'ente<sup>163</sup>.

### *3.1.1. Inquadramento strategico: l'ampliamento del nucleo "Salice" e la ristrutturazione del "Boschetto"*

Nell'ambito delle analisi economico-aziendali orientate al controllo di gestione, la pianificazione degli investimenti strutturali non può essere considerata una semplice descrizione degli interventi edilizi o degli aspetti tecnici connessi alla realizzazione delle opere, ma deve essere interpretata come un elemento centrale del processo di *capital budgeting* e della gestione strategica della capacità produttiva (*capacity management*). Nelle organizzazioni che operano nel settore dei servizi socio-sanitari regolamentati, come il Centro Servizi Anziani "F.F. Casson" di Chioggia, la capacità ricettiva disponibile, misurata attraverso il numero di posti letto autorizzati e accreditati, costituisce il principale fattore strutturale che influenza sia la configurazione dei costi fissi sia la capacità dell'ente di generare ricavi dalla gestione caratteristica. In questa prospettiva, l'intervento di ampliamento e di parziale riqualificazione del complesso residenziale "Il Boschetto", situato in via del Boschetto n. 6 a Chioggia, rappresenta una scelta strategica di particolare rilievo, in quanto incide direttamente sulla leva operativa dell'organizzazione, modificandone la struttura economica e il punto di pareggio (*break-even point*) aziendale. I lavori, che hanno preso avvio formale il 15 gennaio 2024<sup>164</sup>, si inseriscono in una precisa strategia di risanamento e *turnaround*, volta a superare le rigidità ereditate dalle precedenti gestioni burocratiche attraverso l'ottimizzazione e il potenziamento dei fattori produttivi stabili.

---

<sup>163</sup> IPAB CSA F.F. Casson, Chioggia *Relazione del Segretario Direttore sul bilancio d'esercizio chiuso il 31/12/2024*, p. 15.

<sup>164</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *C. Nota integrativa al 31.12.2024*, Chioggia, 2025, p. 2.

La logica gestionale alla base di questo investimento si fonda su una duplice verifica di coerenza: da un lato quella esterna, collegata agli indirizzi della programmazione socio-sanitaria regionale, e dall'altro quella interna, riferita all'efficienza della struttura dei costi e alla sostenibilità economica dell'intervento. Sotto il primo profilo, il controllo strategico richiede che ogni progetto di ampliamento sia coerente con gli strumenti di programmazione territoriale, condizione indispensabile per garantire il futuro riconoscimento delle quote di rilievo sanitario da parte dell'amministrazione pubblica. In tale prospettiva, il progetto "Boschetto 2" trova il proprio fondamento nel Piano di Zona dei Servizi Sociali e Socio-sanitari dell'Azienda ULSS 3 "Serenissima", inizialmente riferito al periodo 2011-2015 e successivamente prorogato fino al 31 dicembre 2019 mediante la DGR n. 1974/2018. Tale documento individuava infatti, tra gli obiettivi prioritari per il Distretto n. 4 di Chioggia, il potenziamento di 25 posti letto destinati all'area anziani proprio presso la struttura oggetto del presente studio<sup>165</sup>. Sotto il profilo interno del *cost accounting*, l'analisi dei dati evidenzia come l'ente operasse precedentemente su una capacità ricettiva di 175 posti letto in regime residenziale e 44 posti in regime semiresidenziale diurno<sup>166</sup>. Da un punto di vista manageriale, una struttura di tali dimensioni presentava ancora margini di miglioramento nella distribuzione dei costi fissi, comprendenti, tra gli altri, le spese relative alla direzione generale, ai servizi amministrativi centralizzati, alla manutenzione degli impianti comuni e alle attività di coordinamento. L'ampliamento programmato mira pertanto ad aumentare i ricavi derivanti dall'attività caratteristica senza determinare una crescita proporzionale dei costi fissi, favorendo un progressivo abbattimento del costo medio per posto letto e un conseguente incremento della redditività complessiva.

Dal punto di vista operativo e quantitativo, la progettazione del nuovo assetto assistenziale ha comportato una ridefinizione puntuale della capacità ricettiva della struttura. L'intervento prevede infatti la realizzazione di un nuovo nucleo protetto al primo piano della residenza, denominato reparto "Salice", destinato ad accogliere 24 posti letto dedicati ad ospiti con elevata intensità assistenziale. A tale ampliamento si aggiunge l'attivazione di un ulteriore posto letto al piano terra, dove era già presente un nucleo composto da 24 posti destinati ad anziani non autosufficienti con limitato fabbisogno

---

<sup>165</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *C. Nota integrativa al 31.12.2024*, Chioggia, 2025, p. 3.

<sup>166</sup> *Relazione del Segretario Direttore 2024.pdf*, IPAB CSA F.F. Casson, Chioggia, 2025, p. 1.

assistenziale<sup>167</sup>. Questa nuova configurazione planimetrica permette alla capacità ricettiva del plesso "Il Boschetto" di passare da 24 a 49 posti letto complessivi (24 al primo piano e 25 al piano terra), determinando un incremento della capacità ricettiva totale dell'intero Centro Servizi, che compie un balzo dimensionale da 175 a 200 posti letto caratteristici<sup>168</sup>. Sotto il profilo del controllo di gestione, tale incremento, pari a circa il 14,3% della capacità ricettiva complessiva, si traduce nella possibilità, a pieno regime, di generare circa 9.125 ulteriori giornate di presenza su base annua, con effetti positivi sia sulla capacità di assorbire i costi di struttura sia sul rafforzamento dell'equilibrio economico e finanziario della gestione caratteristica.

**Tabella n. 11 Matrice di sviluppo della Capacità Produttiva Residenziale (Capacity Management)**

| Unità d'Offerta Residenziale (Codice UDO) | Capacità Pre-Intervento (Posti Letto) | Capacità Post-Intervento (Posti Letto) | Delta Volumetrico (Posti Letto) | Incremento Capacità Teorica Massima (Giornate/Anno) |
|-------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------------------------|
| RSA "Il Girasole"                         | 92                                    | 92                                     | -                               | -                                                   |
| "Casa Albergo"                            | 59                                    | 59                                     | -                               | -                                                   |
| "Il Boschetto" - Nucleo Base              | 24                                    | 25                                     | 1                               | 365                                                 |
| "Il Boschetto" - Nuovo Reparto "Salice"   | 0                                     | 24                                     | 24                              | 8.760                                               |
| <b>Totale Ente (Area Residenziale)</b>    | <b>175</b>                            | <b>200</b>                             | <b>25</b>                       | <b>9.125</b>                                        |

Fonte: elaborazione propria su dati estratti dalla Nota Integrativa dell'IPAB "F.F. Casson" dell'esercizio 2024.

La tabella 11 mostra la comparazione della capacità ricettiva dell'ente prima e dopo l'intervento di ampliamento e dal numero di posti letto in più capire quale sarà l'incremento delle giornate erogate all'utenza.

<sup>167</sup> *Relazione del Presidente sulla gestione 2024.pdf*, IPAB CSA F.F. Casson, Chioggia, 2025, p. 1.

<sup>168</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *C. Nota integrativa al 31.12.2024*, cit., p. 3

Al fine di garantire il mantenimento degli equilibri finanziari ed evitare che i ritardi di cantiere generassero gravosi costi da mancato utilizzo (*idle capacity costs*), il management ha implementato un articolato sistema di *project controlling*, monitorando costantemente l'avanzamento fisico ed economico delle opere attraverso la pianificazione e la validazione degli Stati di Avanzamento Lavori (SAL). L'efficacia di questo sistema di controllo operativo si evince dall'esame dei dati analitici del cronoprogramma del 2024: dopo l'avvio di gennaio, gli uffici preposti hanno registrato l'approvazione del primo SAL in data 10 maggio 2024 e del secondo SAL il 30 giugno dello stesso anno<sup>169</sup>. Il controllo delle varianti, componente essenziale del sistema di gestione dei rischi operativi, è stato successivamente attivato il 10 luglio 2024, quando si è resa necessaria la predisposizione di una perizia di variante a seguito dell'emersione di alcune criticità tecniche durante l'esecuzione dei lavori. La relativa autorizzazione è stata rilasciata dagli organi regionali il 30 luglio 2024. La tempestiva individuazione dello scostamento rispetto alla pianificazione iniziale e la conseguente adozione delle opportune azioni correttive hanno consentito di riallineare il cronoprogramma, portando all'approvazione del terzo SAL il 30 settembre 2024, del quarto SAL il 31 ottobre 2024 e del quinto SAL il 30 novembre 2024, successivamente sottoposto a revisione contabile definitiva il 10 dicembre 2024<sup>170</sup>.

Il completamento dell'intervento prevede la presa in consegna anticipata di parte delle opere in data 3 aprile 2025, seguita dal rilascio del certificato di agibilità il 7 aprile 2025. Tale tempistica consente all'ente di ridurre il periodo di inattività del capitale investito (*time-to-market*), avviando immediatamente l'iter amministrativo necessario all'autorizzazione all'esercizio dei nuovi posti letto mediante il protocollo n. 1666 del 7 aprile 2025, successivamente integrato con il protocollo n. 1759 dell'11 aprile 2025. L'intero percorso autorizzativo, costantemente monitorato attraverso gli strumenti di controllo interno, costituisce un passaggio imprescindibile per ottenere il successivo accreditamento istituzionale presso l'Azienda ULSS 3 "Serenissima". Solo a conclusione di tale iter l'investimento "Boschetto 2" potrà trasformarsi da semplice immobilizzazione patrimoniale in un fattore produttivo pienamente operativo e in grado di contribuire stabilmente alla gestione economica dell'ente e al sistema di welfare regionale.

Per completare l'inquadramento strategico dell'investimento "Boschetto 2" sotto il profilo del controllo di gestione direzionale, risulta necessario tradurre l'incremento volumetrico

---

<sup>169</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *C. Nota integrativa al 31.12.2024*, Chioggia, 2025, p. 3.

<sup>170</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *C. Nota integrativa al 31.12.2024*, cit., p. 3.

della capacità produttiva in una proiezione economico-finanziaria dei futuri flussi di cassa, definendo con precisione il sopracitato *time-to-market* dell'opera e il suo impatto sul conto economico aziendale. Come si evince dalle tempistiche vincolanti per l'autorizzazione all'esercizio e per il successivo accreditamento, la generazione dei nuovi ricavi operativi non ha prodotto alcun impatto sul bilancio dell'esercizio 2024, ma inizierà a concretizzarsi formalmente a partire dal secondo trimestre dell'esercizio 2025. Di conseguenza, l'anno 2025 beneficerà di un apporto reddituale esclusivamente parziale, temporalmente stimabile in circa otto mesi e mezzo di effettiva operatività, mentre sarà l'esercizio 2026 a misurare per la prima volta l'impatto strutturale a regime dell'investimento, dispiegando il potenziale dei venticinque nuovi posti letto sull'intero anno solare.

Al fine di quantificare il ritorno economico dell'operazione, la dottrina del controllo di gestione impone l'applicazione di una tariffa media ponderata basata sui consuntivi storici certificati. Analizzando le metriche di ricavo dell'esercizio 2024, l'ente ha generato ricavi complessivi afferenti all'area residenziale per un valore di 7.417.067,11 euro, dato derivante dalla somma algebrica delle rette di compartecipazione a carico degli ospiti (3.450.553,72 euro), delle quote sanitarie regionali di residenzialità (3.491.348,00 euro) e delle compartecipazioni a carico di altri Enti (475.165,39 euro). A fronte di tali flussi, sono state erogate 63.459 giornate effettive di presenza, determinando un ricavo medio totale unitario (*Total Real Tariff*) pari a 116,88 euro per singola giornata di assistenza<sup>171</sup>. È opportuno precisare le principali assunzioni metodologiche (*assumptions*) poste alla base della simulazione prospettica. Il modello di *forecasting* sviluppato nella tabella sottostante è stato costruito adottando una logica rigorosamente prudenziale e a parità di condizioni; pertanto, le proiezioni per il biennio 2025-2026 assumono la totale costanza della tariffa media unitaria calcolata per il 2024 (116,88 euro), sterilizzando deliberatamente l'effetto di eventuali rincari futuri. Nella realtà operativa, è altamente probabile che il management aziendale debba deliberare ulteriori adeguamenti in aumento delle rette nominali di degenza per far fronte all'inflazione strutturale o ai rincari determinati dai previsti rinnovi contrattuali del personale dipendente. Allo stesso modo, la Regione Veneto potrebbe rivedere al rialzo il valore standard delle quote di rilievo sanitario riconosciute alle IPAB accreditate. Ciononostante, mantenere la tariffa invariata

---

<sup>171</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Relazione del Presidente sulla gestione 2024.pdf*, Chioggia, 2025, p. 2.

nel modello previsionale garantisce che i ricavi incrementali stimati rappresentino uno scenario di base minimo (*worst-case scenario* in termini di dinamica dei prezzi)<sup>172</sup>. Dal punto di vista del controllo di gestione, tale impostazione metodologica risulta particolarmente significativa, poiché dimostra che la sostenibilità economica dell'investimento "Boschetto 2" si regge esclusivamente ed organicamente sul cosiddetto "effetto volume" (la massimizzazione dell'occupazione dei nuovi spazi), senza dover dipendere da un aleatorio "effetto prezzo" derivante da un potenziale inasprimento delle rette a carico dell'utenza.

Moltiplicando tale parametro standard e prudenziale per i volumi incrementali generati dal nuovo nucleo "Salice" e dal posto aggiuntivo al piano terra, si ottiene la seguente matrice di sviluppo reddituale.

**Tabella n. 12 Proiezione strategica dei Ricavi Potenziali Incrementali (Forecasting 2025-2026)**

| Scenario Temporale di Esercizio                                | Capacità Incrementale (Posti Letto) | Giornate Potenziali Erogabili (Stima a budget) | Ricavo Medio Totale Unitario (Costante base 2024) | Flusso di Ricavi Potenziali Aggiuntivi (Lordo) |
|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| <b>Esercizio 2025 (Regime Parziale - da Aprile a Dicembre)</b> | 25                                  | ~ 6.500                                        | 116,88                                            | ~ 759.720,00 €                                 |
| <b>Esercizio 2026 (Pieno Regime Annuale - 365 Giorni)</b>      | 25                                  | 9125                                           | 116,88                                            | ~ 1.066.530,00 €                               |

Fonte: elaborazione propria prospettica su dati di bilancio, assunzioni tariffarie e cronoprogramma cantieri estratti dalla Relazione del Segretario Direttore e dalla Nota Integrativa dell'IPAB "F.F. Casson" dell'esercizio 2024.

La tabella 12 analizza quali saranno i ricavi potenziali degli esercizi successivi all'incremento della capacità ricettiva dell'ente, in particolare nel 2025 dal periodo da aprile fino a dicembre e nel 2026 per l'intera durata dell'anno.

L'incremento di questo nuovo flusso di risorse finanziarie, che a regime consentirà all'ente di generare oltre un milione di euro di ricavi operativi aggiuntivi, assume un ruolo determinante per il mantenimento degli equilibri economici e finanziari dell'istituto. Sotto

<sup>172</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Relazione del Segretario Direttore 2024.pdf*, cit., p. 2

il profilo della sostenibilità della gestione, tali entrate non saranno destinate esclusivamente alla copertura dei costi variabili direttamente connessi all'attivazione dei nuovi posti letto e dei relativi servizi assistenziali, ma svolgeranno due funzioni essenziali ai fini del rispetto del principio di economicità. Da un lato, contribuiranno ad assorbire una quota sempre maggiore dei costi fissi già presenti nella struttura organizzativa; dall'altro, consentiranno di sostenere il servizio del debito contratto per finanziare l'investimento, rafforzando progressivamente la capacità dell'ente di far fronte ai propri impegni finanziari.

Tale peggioramento degli indicatori di copertura non rappresenta tuttavia un segnale di criticità strutturale, bensì costituisce una conseguenza fisiologica della fase di realizzazione dell'investimento. Nel corso del 2024, infatti, l'ente ha proceduto all'accensione dei mutui bancari e all'utilizzo del Fondo di Rotazione regionale quando i nuovi posti letto non erano ancora operativi. Di conseguenza, i primi esborsi finanziari, relativi al pagamento degli interessi e delle rate iniziali dei finanziamenti, si sono manifestati in assenza dei corrispondenti ricavi derivanti dall'ampliamento della capacità ricettiva, determinando un inevitabile disallineamento temporale tra uscite finanziarie e benefici economici.

Con l'entrata in funzione dei nuovi posti letto a partire dal 2025, i ricavi stimati nel modello previsionale, calcolati mantenendo invariata la tariffa media applicata nel 2024, contribuiranno progressivamente a riequilibrare tale situazione. L'incremento dei flussi reddituali consentirà infatti di sostenere il rimborso delle passività consolidate, favorendo il ripristino di un adeguato livello del *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) e migliorando contestualmente la capacità dell'ente di generare margini operativi. In particolare, l'aumento del Margine Operativo Lordo (EBITDA) permetterà di assorbire gli effetti economici connessi ai nuovi ammortamenti derivanti dall'investimento, il cui valore, pari a circa un milione di euro, è stato capitalizzato nello Stato Patrimoniale tra le immobilizzazioni in corso. In questo modo, il progetto "Boschetto 2" non si limiterà a incrementare la capacità produttiva dell'istituto, ma contribuirà anche a rafforzarne la sostenibilità economica e finanziaria nel medio-lungo periodo, consolidando gli equilibri della gestione caratteristica.

### 3.1.2. Analisi delle immobilizzazioni in corso e fonti di finanziamento dedicate

Se il controllo operativo di cantiere si focalizza sull'avanzamento fisico e temporale delle opere, il controllo patrimoniale ha il delicato compito di mappare la traduzione contabile di tali eventi all'interno del bilancio d'esercizio, assicurando il rispetto del postulato della competenza economica e la corretta rappresentazione del capitale investito aziendale. Nel contesto delle aziende pubbliche di servizi alla persona (IPAB), chiamate dalla recente DGR n. 725/2023 della Regione Veneto ad adottare schemi di bilancio civilistici di derivazione privatistica, l'analisi dello Stato Patrimoniale assume un ruolo che va oltre il solo adempimento formale. Al contrario, essa rappresenta lo specchio fedele delle decisioni strategiche di *capital budgeting* assunte dalla direzione.

Dal punto di vista contabile, la rilevazione del progetto infrastrutturale "Boschetto 2" durante l'esercizio 2024 è stata governata dai rigidi dettami del Principio Contabile Nazionale OIC 16, dedicato alle immobilizzazioni materiali, e dell'OIC 24, relativo alle immobilizzazioni immateriali. Poiché alla data di chiusura dell'esercizio, fissata al 31 dicembre 2024, l'intervento non risultava ancora ultimata, consegnata, né collaudata per l'uso assistenziale, il legislatore e la prassi contabile vietano di spendere i costi di realizzazione nell'esercizio in corso. In conformità ai principi della normativa civilistica e della prassi contabile, tutti gli oneri sostenuti nei confronti delle imprese appaltatrici, documentati attraverso i cinque Stati di Avanzamento Lavori descritti nel paragrafo precedente, sono stati pertanto capitalizzati nell'attivo dello Stato Patrimoniale e iscritti tra le immobilizzazioni "in corso e acconti". Nello specifico, i dati di bilancio evidenziano come tale macro-voce patrimoniale abbia subito una prepotente emersione: il saldo iniziale di 357.354,39 euro rilevato nel 2023 è balzato al considerevole importo di 1.376.620,95 euro nel 2024. Questo L'analisi dei dati di bilancio evidenzia chiaramente gli effetti di tale scelta: il valore di questa voce patrimoniale è passato da € 357.354,39 rilevati al termine del 2023 a € 1.376.620,95 nel bilancio 2024. L'incremento registrato è riconducibile quasi integralmente ai costi sostenuti per la progettazione, la ristrutturazione e l'ampliamento del complesso residenziale "Il Boschetto"<sup>173</sup>.

L'adozione di tale criterio di contabilizzazione riveste una funzione di particolare rilievo anche sotto il profilo del controllo di gestione. La capitalizzazione dei costi di cantiere, infatti, genera un "effetto scudo" sul Margine Operativo Lordo (EBITDA) dell'esercizio

---

<sup>173</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Stato Patrimoniale dell'esercizio chiuso al 31.12.2024*, Chioggia, 2025, p. 1.

2024: essa impedisce che i massicci esborsi finanziari sostenuti per l'edificazione del nuovo reparto vadano a deprimere immediatamente e ingiustificatamente il risultato economico sotto forma di costi operativi o di quote di ammortamento precoci. Secondo la dottrina contabile, il processo di ammortamento di un cespite risulta rigorosamente sospeso fino al momento della sua effettiva immissione nel ciclo produttivo. Esso prenderà avvio *pro-quota* soltanto dalla primavera del 2025, in esatta coincidenza con l'ottenimento dell'autorizzazione all'esercizio. Solo in quel momento si realizzerà il perfetto *matching* (correlazione costi-ricavi) richiesto dal controllo di gestione: il logorio fisico ed economico della nuova struttura inizierà a pesare a Conto Economico contestualmente alla registrazione dei ricavi derivanti dalle prime rette incassate per i venticinque nuovi posti letto.

È opportuno evidenziare, tuttavia, che la capitalizzazione dei costi produce effetti esclusivamente sul piano economico e patrimoniale, senza incidere direttamente sulla liquidità dell'ente. Le risorse finanziarie impiegate per la realizzazione dell'opera sono infatti state effettivamente sostenute durante l'esercizio, determinando una significativa trasformazione della liquidità disponibile in capitale fisso immobilizzato. Tale dinamica ha generato un rilevante fabbisogno finanziario, imponendo alla governance una pianificazione particolarmente accurata della struttura delle fonti di finanziamento, ossia della cosiddetta *Capital Structure*. Non potendo sostenere un investimento di tale portata ricorrendo esclusivamente all'autofinanziamento (flussi di cassa generati dalla gestione corrente) o all'erosione delle riserve liquide preesistenti, l'IPAB "F.F. Casson" ha dovuto progettare un massiccio ricorso al capitale di debito.

La scelta della composizione quali-quantitativa delle fonti di copertura è stata guidata dalle logiche manageriali della finanza mista (*blended finance*). Per ottimizzare il Costo Medio Ponderato del Capitale (WACC) e mitigare l'esposizione al rischio di tasso, il management ha strutturato il finanziamento dell'opera su due pilastri complementari, combinando finanza pubblica agevolata e credito bancario tradizionale. Al fine di visualizzare con chiarezza l'impalcatura patrimoniale che ha sostenuto il cantiere nel corso del 2024, si propone di seguito la matrice di scomposizione delle fonti di copertura dedicate.

**Tabella n. 13 Struttura Finanziaria dell'Investimento "Boschetto 2"**  
**(Mix delle Fonti di Copertura strutturale)**

| <b>Tipologia di Fonte di Finanziamento</b> | <b>Natura del Capitale di Copertura</b> | <b>Importo Nominale di Budget</b> |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------|
| <b>Fondo di Rotazione Regionale (DGRV)</b> | Debito Pubblico Agevolato               | 1.000.000,00 €                    |
| <b>Mutuo Chirografario (BCC Veneta)</b>    | Debito Bancario Commerciale             | 800.000,00 €                      |
| <b>Totale Fonti di Terzi Dedicate</b>      | <b>Capitale di Debito (Debt)</b>        | <b>1.800.000,00 €</b>             |

Fonte: elaborazione propria su dati estratti dalla Relazione del Presidente dell'IPAB "F.F. Casson" dell'esercizio 2024.

La tabella 13 evidenzia come il finanziamento dell'intervento di espansione poggi integralmente su un'immissione di liquidità esterna per un ammontare complessivo 1,8 milioni di euro<sup>174</sup>.

La principale fonte di copertura, corrispondente a circa il 55% del fabbisogno complessivo, è rappresentata dal Fondo di Rotazione della Regione Veneto. Dal punto di vista tecnico-contabile, non si tratta di un contributo a fondo perduto, bensì di uno strumento di finanza pubblica agevolata concepito per supportare gli investimenti infrastrutturali del welfare territoriale. L'accesso a questo finanziamento ha rappresentato un elemento di particolare rilievo nella strategia finanziaria dell'ente, consentendo di reperire un milione di euro di liquidità a condizioni particolarmente favorevoli, generalmente caratterizzate da un tasso di interesse nullo o significativamente inferiore rispetto a quello di mercato. Ciò ha permesso di contenere l'incidenza degli oneri finanziari che, in assenza di tale strumento, avrebbero gravato in misura ben più consistente sugli esercizi futuri.

La seconda componente del piano di finanziamento, pari a circa il 45% del fabbisogno complessivo, è costituita da un mutuo chirografario di € 800.000 contratto con la banca

---

<sup>174</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Relazione del Presidente sulla gestione 2024*, Chioggia, 2025, p. 2.

di credito cooperativo BCC Veneta. Il ricorso al circuito bancario tradizionale si è reso indispensabile per saturare il fabbisogno finanziario residuo e garantire al cantiere la necessaria flessibilità di cassa, utile soprattutto per assorbire celermente i costi extra generati dalle perizie di variante in corso d'opera. Diversamente dal Fondo di Rotazione regionale, il mutuo bancario comporta tuttavia un costo del capitale determinato dalle condizioni di mercato e dall'applicazione dei tassi di interesse previsti dal contratto di finanziamento, con effetti diretti sui futuri flussi economici e finanziari dell'istituto.

Dal punto di vista della teoria aziendale, l'ente ha rispettato in modo rigoroso una regola importante della finanza strutturata: la durata temporale degli impieghi (la realizzazione di un immobile destinato a durare per decenni) è stata bilanciata esclusivamente tramite l'accensione di debiti a medio e lungo termine, evitando il pericolosissimo ricorso a scoperti di conto corrente o ad anticipi a breve termine che avrebbero portato l'IPAB all'asfissia finanziaria nel giro di pochi mesi.

È tuttavia evidente che l'acquisizione di nuove risorse finanziarie per un importo complessivo di 1,8 milioni di euro determina un significativo cambiamento nella struttura patrimoniale e finanziaria dell'ente. L'incremento del capitale di terzi modifica, infatti, la composizione delle fonti di finanziamento e costituisce il presupposto per comprendere l'evoluzione degli equilibri economico-finanziari negli esercizi successivi. Sebbene la struttura di copertura sia stata definita secondo criteri di sostenibilità e di equilibrio finanziario, l'operazione produrrà inevitabili effetti sulla Posizione Finanziaria Netta, sulla capacità di generare flussi di cassa operativi e sull'ammontare degli oneri finanziari futuri. L'analisi di tali impatti e della loro sostenibilità nel medio-lungo periodo sarà approfondita nel paragrafo seguente.

### **3.2. Analisi equilibrio finanziario**

Il passaggio dall'analisi dello Stato Patrimoniale allo studio della dinamica finanziaria rappresenta una fase metodologica essenziale nell'ambito del controllo di gestione. Se la corretta capitalizzazione dei costi di cantiere e la negoziazione di 1,8 milioni di euro di nuovi finanziamenti, attraverso il Fondo di Rotazione ed il mutuo chirografario<sup>175</sup>, hanno garantito la copertura formale e statica dell'investimento

---

<sup>175</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Relazione del Presidente sulla gestione 2024*, Chioggia, 2025, p. 2.

"Boschetto 2", spetta ora all'analisi dei flussi certificare l'effettiva fattibilità dell'operazione nel medio-lungo periodo. Nella dottrina aziendalistica, il concetto di "sostenibilità finanziaria" di un progetto di *capital budgeting* non si esaurisce nella mera capacità di reperire i fondi iniziali per avviare i cantieri, ma si identifica con la capacità strutturale dell'azienda di generare, attraverso la propria gestione caratteristica corrente, flussi di cassa operativi sufficienti a rimborsare il debito contratto, garantendo al contempo la continuità aziendale (*going concern*) e il mantenimento degli standard qualitativi dei servizi erogati.

Nel contesto particolare delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB), il *financial controlling* assume connotati di estrema complessità gestionale. A differenza delle imprese operanti in mercati di libera concorrenza, le quali possono scaricare le inefficienze finanziarie o il rincaro del costo del denaro sui prezzi finali di vendita, enti come il Centro Servizi Anziani "F.F. Casson" operano all'interno di un mercato fortemente regolamentato. La rigidità delle tariffe di compartecipazione e l'inelasticità delle quote sanitarie erogate dalla Regione Veneto impediscono manovre correttive repentine sul fronte dei ricavi. Allo stesso tempo, la struttura dei costi è caratterizzata da una significativa rigidità, poiché gran parte delle spese riguarda il personale dipendente, disciplinato dai Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro, nonché i servizi assistenziali, alberghieri e di ristorazione indispensabili per il funzionamento della struttura. In un contesto in cui i margini operativi risultano fisiologicamente contenuti, l'introduzione di nuovi impegni finanziari, rappresentati dalle quote capitale e dagli interessi relativi ai finanziamenti contratti, rischia di assorbire interamente le risorse generate dall'ente, scatenando tensioni potenzialmente letali sulla liquidità (il cosiddetto *liquidity crunch*).

Per il *controller*, la valutazione della sostenibilità finanziaria dell'investimento "Boschetto 2" si traduce pertanto in un rigoroso *stress test* sulla liquidità aziendale, articolato organicamente lungo due finestre temporali profondamente asimmetriche. La prima fase coincide con l'esercizio 2024, caratterizzato dalla piena esecuzione dei lavori. In questo periodo l'ente sostiene il maggiore assorbimento di risorse finanziarie, poiché ai pagamenti connessi agli Stati di Avanzamento Lavori si aggiungono gli oneri derivanti dall'avvio dei finanziamenti, che nel 2024 hanno comportato interessi passivi complessivi

pari a 35.671 euro<sup>176</sup>. In questa fase l'investimento non genera ancora alcun ritorno economico, in quanto la nuova struttura non è operativa. Il compito del controllo di gestione consiste pertanto nel monitorare costantemente l'equilibrio del Capitale Circolante Netto (CCN), evitando che le uscite straordinarie necessarie alla realizzazione dell'opera compromettano la capacità dell'ente di far fronte ai pagamenti correnti nei confronti di fornitori, dipendenti e altri soggetti coinvolti nella gestione ordinaria.

La seconda fase prende avvio con l'esercizio 2025 e i successivi, ovvero con l'apertura del reparto "Salice" e il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio. In questo frangente, l'incremento del 14,3% della capacità produttiva, concretizzatosi nel passaggio da 175 a 200 posti letto residenziali<sup>177</sup>, deve trasformarsi rapidamente in *Free Cash Flow* (Flusso di Cassa Disponibile). I ricavi incrementali, precedentemente stimati in oltre un milione di euro lordi a pieno regime, dovranno essere sufficienti a coprire sia i maggiori costi operativi necessari all'attivazione del nuovo nucleo, in particolare quelli relativi al personale socio-sanitario e infermieristico, sia gli impegni finanziari derivanti dal rimborso dei mutui contratti per la realizzazione dell'investimento.

Per valutare in modo oggettivo tale equilibrio e fornire agli organi di *governance* rassicurazioni fondate su basi documentali e scientifiche, il controllo di gestione si avvale di una serie di strumenti diagnostici quantitativi.

La sostenibilità dell'intervento non viene infatti misurata unicamente attraverso la lente del Conto Economico, in quanto documento facilmente influenzabile dalle politiche di bilancio, come componenti non monetari quali ammortamenti e accantonamenti, bensì mediante la lente oggettiva del Rendiconto Finanziario redatto secondo i principi contabili OIC 10. Tale documento consente di osservare l'effettiva dinamica dei flussi di cassa in entrata e in uscita, fornendo una rappresentazione più attendibile della capacità dell'ente di sostenere gli impegni finanziari assunti.

Sulla base di tali presupposti metodologici, l'analisi sviluppata nei paragrafi successivi sarà articolata lungo due direttrici principali. La prima sarà dedicata all'esame dell'autofinanziamento operativo, misurando la capacità del *core business* aziendale di produrre flussi di cassa lordi al netto delle logiche per competenza, attraverso l'esame dell'evoluzione storica della liquidità nel triennio 2022-2024. La seconda riguarderà

---

<sup>176</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Indicatori analisi di bilancio 2024*, Chioggia, 2025, p. 1.

<sup>177</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Nota integrativa al 31.12.2024*, Chioggia, 2025, p. 3.

invece gli effetti prodotti dall'incremento dell'indebitamento sulla struttura finanziaria dell'ente, mediante l'analisi della Posizione Finanziaria Netta e calcolando il *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR), indicatore utilizzato anche dagli istituti di credito per valutare la capacità di rimborso del debito. Attraverso questa duplice prospettiva sarà possibile dimostrare come il progetto di ampliamento dell'IPAB "F.F. Casson" sia stato sviluppato conciliando le esigenze di crescita e di potenziamento dei servizi assistenziali con il mantenimento degli equilibri economici e finanziari di lungo periodo.

### *3.2.1. Analisi del cash flow: la capacità dell'equilibrio monetario dal 2022 al 2024*

L'analisi della sostenibilità di lungo periodo di un'operazione di *capital budgeting* richiede il superamento delle logiche statiche e formali dettate dal principio della competenza economica, per abbracciare la dimensione dinamica e oggettiva della liquidità. Il reddito netto d'esercizio non può essere considerato una metrica sufficiente per misurare lo stato di salute di un'azienda socio-sanitaria, in quanto risulta inevitabilmente condizionato da poste contabili non monetarie, quali gli ammortamenti, gli accantonamenti ai fondi rischi e le svalutazioni. L'analisi si fonda conseguentemente sull'esame dell'autofinanziamento netto, ovvero la capacità intrinseca del *core business* di generare flussi di cassa operativi. Per decodificare la complessità della manovra espansiva dell'IPAB "F.F. Casson", si rende pertanto imprescindibile l'esame analitico dei flussi finanziari nel triennio 2022-2024, periodo che rappresenta il passaggio da una profonda crisi gestionale all'anno di massimo sforzo infrastrutturale.

La scomposizione delle dinamiche monetarie permette di isolare e quantificare matematicamente tre grandezze fondamentali: il Flusso di Cassa della Gestione Reddittuale (o Operativa), il Flusso della Gestione Investimenti e il Flusso della Gestione Finanziamenti. La somma algebrica di questi tre vettori determina la variazione netta della liquidità nell'esercizio, la quale deve coincidere perfettamente con i saldi dei conti correnti bancari iscritti nello Stato Patrimoniale. Al fine di ancorare la valutazione teorica all'evidenza empirica, si propone di seguito la ricostruzione analitica del Rendiconto Finanziario dell'ente.

**Tabella n. 14 Analisi storica dei Flussi di Cassa**  
**Rendiconto Finanziario Metodo Indiretto 2022-2024**

| Area di Formazione del Flusso di Cassa                          | Esercizio 2022      | Esercizio 2023      | Esercizio 2024      |
|-----------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| <b>A) Flusso di Cassa della Gestione Reddittuale (FCFO)</b>     | -120.475,00 €       | 725.502,00 €        | 17.361,00 €         |
| <b>B) Flusso di Cassa della Gestione Investimenti (Capex)</b>   | -137.272,00 €       | -168.579,00 €       | -1.311.455,00 €     |
| <b>C) Flusso di Cassa della Gestione Finanziamenti</b>          | 228.195,00 €        | -293.985,00 €       | 1.592.021,00 €      |
| <b>Variazione Netta delle Disponibilità Liquide (A + B + C)</b> | <b>-29.551,00 €</b> | <b>262.938,00 €</b> | <b>297.927,00 €</b> |
| Liquidità Iniziale (1° Gennaio)                                 | 49.343,00 €         | 19.792,00 €         | 282.731,00 €        |
| <b>Liquidità Finale (31 Dicembre in Stato Patrimoniale)</b>     | <b>19.792,00 €</b>  | <b>282.731,00 €</b> | <b>580.657,00 €</b> |

Fonte: elaborazione propria su dati estratti dagli Stati Patrimoniali, dai Rendiconti Finanziari e dalle Note Integrative dell'IPAB "F.F. Casson" (esercizi 2022-2024).

La tabella 14 restituisce un quadro di forte volatilità finanziaria, evidenziando le profonde mutazioni nella struttura patrimoniale dell'istituto. L'esercizio 2022 rappresenta l'anno di massima criticità per l'ente: la gestione caratteristica non è stata in grado di autofinanziarsi, registrando un assorbimento di cassa operativa (Flusso A) per 120.475 euro. Tale dinamica monetaria trova giustificazione contabile nella perdita d'esercizio registrata, pari a 458.025 euro. Per sostenere la liquidità ed effettuare i necessari investimenti operativi, quantificabili in 137.272 euro, l'ente ha dovuto ricorrere all'indebitamento bancario, incrementando l'Area Finanziamenti di 228.195 euro. Nonostante questa immissione di capitali di terzi, il decremento complessivo delle

disponibilità è stato di 29.551 euro, portando l'azienda a chiudere l'anno con una riserva di cassa limitata a 19.792 euro<sup>178</sup>.

Lo scenario subisce un'inversione di tendenza con l'esercizio 2023, anno che segna il risanamento aziendale. Il Flusso di Cassa Operativo (Area A) registra un sensibile incremento, attestandosi a un valore positivo di 725.502 euro. Questo afflusso di liquidità non deriva unicamente dal ritorno all'utile civilistico, pari a 125.168 euro, ma è il frutto di una più efficiente gestione del Capitale Circolante Netto, agevolata dall'incasso di crediti pregressi verso clienti ed enti pubblici che hanno generato un flusso positivo di 242.629 euro. Tale surplus operativo ha permesso di attuare una duplice manovra strategica: finanziare internamente i nuovi investimenti per 168.579 euro e abbattere i debiti a breve termine verso gli istituti di credito, generando un deflusso finanziario per rimborsi pari a 293.985 euro nell'Area C. Questa gestione ha consentito di accrescere le disponibilità liquide finali, portandole a quota 282.731 euro<sup>179</sup>.

L'esercizio 2024 rappresenta il momento più impegnativo sotto il profilo finanziario, poiché coincide con l'avvio del progetto di ampliamento "Boschetto 2". L'analisi dei flussi evidenzia come il flusso di cassa operativo si riduca sensibilmente, attestandosi a 17.361 euro. Sebbene l'ente abbia comunque conseguito un utile netto di 116.443 euro, la gestione corrente ha generato risorse finanziarie limitate, in gran parte assorbite dalle esigenze operative e organizzative connesse all'esecuzione dell'investimento.

Tale importo risulta ampiamente insufficiente a fronteggiare il deflusso generato dall'Area B (Gestione Investimenti), che si attesta a 1.311.455 euro. Questo assorbimento di liquidità, determinato per oltre un milione di euro dall'avanzamento dei lavori del nuovo nucleo residenziale, definisce un *Free Cash Flow to Firm* (flusso di cassa disponibile per l'impresa, calcolato come la differenza tra Flusso Operativo e Investimenti) di segno fortemente negativo.

L'emersione di questo fabbisogno finanziario, intrinseco alla realizzazione di nuove infrastrutture socio-sanitarie, fornisce la motivazione tecnica all'espansione dell'Area C (Gestione Finanziamenti). L'ente ha coperto il deficit attivando linee di credito esterne che hanno generato un ingresso netto di liquidità per 1.592.021 euro, risultato dell'accensione di nuovi finanziamenti (Fondo di Rotazione e mutuo chirografario) per 1.657.562 euro, al netto di rimborsi per 65.541 euro. L'apporto di tale capitale di terzi ha garantito il

---

<sup>178</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Documento G Rendiconto finanziario esercizio 2022*, Chioggia, 2023, pp. 1-2.

<sup>179</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Documento G. Rendiconto finanziario esercizio 2023*, Chioggia, 2024, pp. 1-2.

mantenimento dell'equilibrio di tesoreria, portando le disponibilità liquide finali a 580.657 euro<sup>180</sup>. L'analisi dei flussi del triennio evidenzia quindi come, durante la fase di realizzazione dell'investimento, la sola gestione caratteristica non fosse ancora in grado di generare risorse sufficienti a sostenere il nuovo livello di indebitamento. Ne consegue che la futura entrata in funzione dei nuovi posti letto rappresenta un elemento essenziale per incrementare stabilmente l'equilibrio monetario dell'ente e garantire il rimborso delle passività contratte senza compromettere gli equilibri di liquidità.

Per completare l'analisi dell'esercizio 2024 è opportuno riconciliare i valori patrimoniali con le effettive movimentazioni finanziarie rilevate nel Rendiconto Finanziario.

Il progetto "Boschetto 2" è stato finanziato mediante un indebitamento complessivo pari a 1,8 milioni di euro di nuovo debito, formalmente ripartiti tra il milione di euro concesso tramite il Fondo di Rotazione regionale e gli 800.000 euro derivanti dal mutuo chirografario. Tuttavia, nel Rendiconto Finanziario redatto secondo l'OIC 10 la voce relativa all'accensione di nuovi finanziamenti evidenzia un incasso pari a € 1.657.562, inferiore all'importo complessivamente deliberato. Tale differenza trova spiegazione nel principio di cassa che disciplina la rilevazione dei flussi finanziari. Nel corso del 2024, infatti, l'ente ha incassato integralmente il mutuo bancario, mentre il Fondo di Rotazione è stato erogato soltanto per 857.561,51 euro. La quota residua di 142.438,49 euro, pur essendo già formalmente ricompresa nel debito complessivo dell'ente, è stata liquidata il 13 gennaio 2025<sup>181</sup> e, di conseguenza, sarà rilevata esclusivamente nel Rendiconto Finanziario dell'esercizio successivo. Tale riconciliazione conferma la piena coerenza tra i valori iscritti nello Stato Patrimoniale e le effettive disponibilità liquide registrate nei flussi finanziari.

### *3.2.2 L'impatto del debito: Posizione Finanziaria Netta, oneri finanziari e monitoraggio del DSCR*

L'operazione di finanziamento che ha sostenuto il progetto di ampliamento "Boschetto 2", concretizzatasi attraverso la contrattualizzazione di nuove fonti di capitale per complessivi 1,8 milioni di euro, impone un'analisi rigorosa delle ricadute sul passivo patrimoniale dell'IPAB "F.F. Casson". Il ricorso a un volume così rilevante di capitale di terzi modifica infatti in misura significativa l'equilibrio finanziario dell'ente, incrementando il

---

<sup>180</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Rendiconto Finanziario dell'esercizio 2024*, Chioggia, 2025, pp.1-2.

<sup>181</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *C. Nota integrativa dell'esercizio 2024*, Chioggia, 2025, pp. 2-3 e p. 17.

livello di indebitamento e determinando un maggiore impegno economico negli esercizi successivi. Per valutare in modo oggettivo tali effetti, l'analisi non può limitarsi ai dati dell'ultimo esercizio, ma deve considerare l'intero periodo 2022-2024, prendendo in esame tre indicatori fondamentali: la Posizione Finanziaria Netta (PFN), l'incidenza degli oneri finanziari sul Conto Economico e il *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR), parametro utilizzato per valutare la capacità dell'ente di sostenere nel tempo il servizio del debito. La Posizione Finanziaria Netta rappresenta l'indicatore principe per la valutazione dell'esposizione debitoria reale di un'azienda. Dal punto di vista algebrico, essa è calcolata come differenza tra le disponibilità liquide immediate (iscritte nell'Attivo Circolante) e le passività di natura strettamente finanziaria a breve, medio e lungo termine (iscritte nel Passivo). Al fine di evidenziare l'entità dello shock patrimoniale assorbito dall'ente nel passaggio dalla fase di crisi (2022) alla stabilizzazione (2023), fino all'anno di cantierizzazione (2024), si espone di seguito la matrice differenziale dell'indebitamento.

**Tabella n. 15 Analisi dell'evoluzione della Posizione Finanziaria Netta e degli Oneri Finanziari (2022-2024)**

| <b>Indicatore Sintetico di Indebitamento</b>           | <b>Esercizio 2022</b> | <b>Esercizio 2023</b> | <b>Esercizio 2024</b>  |
|--------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|
| <b>Disponibilità Liquide (Attivo)</b>                  | 19.792,15 €           | 282.731,00 €          | 580.657,00 €           |
| <b>Debiti Finanziari (Banche e Altri Finanziatori)</b> | 578.938,44 €          | 284.954,00 €          | 1.876.974,00 €         |
| <b>Posizione Finanziaria Netta (PFN)</b>               | <b>-559.146,29 €</b>  | <b>-2.223,00 €</b>    | <b>-1.296.317,00 €</b> |
| <b>Oneri Finanziari (Conto Economico)</b>              | 17.948,68 €           | 18.979,00 €           | 35.671,00 €            |

Fonte: elaborazione propria su dati estratti dagli Stati Patrimoniali e dai Conti Economici dell'IPAB "F.F. Casson" (esercizi 2022-2024).

La tabella 15 mostra come l'esercizio 2022 è caratterizzato da una situazione di particolare fragilità finanziaria. A fronte di riserve di cassa esigue, pari ad appena 19.792

euro, l'ente registrava un'esposizione bancaria di quasi 579 mila euro, determinando una Posizione Finanziaria Netta fortemente negativa per oltre mezzo milione di euro. Tale squilibrio era sintomo di un'azienda costretta a ricorrere pesantemente ad anticipazioni a breve termine (scoperti di conto) per finanziare la gestione corrente, in assenza di un adeguato equilibrio monetario. L'esercizio 2023 testimonia invece il successo delle manovre di risanamento intraprese dalla nuova *governance*: l'imponente generazione di cassa operativa ha permesso all'istituto di estinguere gran parte dell'indebitamento a breve, portando le disponibilità liquide (282.731 euro) a bilanciare quasi perfettamente il debito bancario residuo (284.954 euro). Questo ha consentito di chiudere l'anno con una PFN sostanzialmente neutra, quantificabile in soli -2.223 euro.

Proprio il raggiungimento di tale equilibrio ha costituito la condizione necessaria per sostenere il programma di investimenti avviato nell'esercizio 2024. Nel corso dell'esercizio, infatti, l'ente ha iscritto debiti verso banche per 1.019.412 euro, comprensivi del nuovo mutuo chirografario, e debiti verso altri finanziatori per 857.562 euro, relativi alle somme erogate attraverso il Fondo di Rotazione della Regione Veneto. L'ammontare complessivo delle passività finanziarie ha così raggiunto 1.876.974 euro. Tale incremento ha determinato una Posizione Finanziaria Netta negativa di circa 1,3 milioni di euro, accompagnata da un aumento degli oneri finanziari rilevati nel Conto Economico, passati da 18.979 euro nel 2023 a 35.671 euro nel 2024. Sebbene tali valori evidenzino un significativo incremento dell'indebitamento, essi devono essere interpretati alla luce della natura straordinaria dell'investimento realizzato. L'aumento delle passività finanziarie rappresenta infatti una conseguenza programmata del finanziamento dell'opera e trova un elemento di equilibrio nella crescita delle disponibilità liquide, che al termine del 2024 risultano pari a € 580.657, garantendo all'ente un adeguato livello di liquidità per sostenere la gestione ordinaria e l'avanzamento del progetto.

La sola osservazione della Posizione Finanziaria Netta, tuttavia, non è sufficiente per valutare la sostenibilità dell'indebitamento nel medio-lungo periodo. A tal fine assume un ruolo centrale il *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR). Questo indicatore, di prassi imprescindibile nella dottrina aziendale e nei parametri imposti dal sistema creditizio, misura la capacità della gestione caratteristica di generare una ricchezza monetaria sufficiente a onorare integralmente il servizio del debito. Dal punto di vista metodologico, esso è calcolato ponendo al numeratore il Flusso di Cassa della Gestione Operativa (FCFO,

al netto degli investimenti correnti) e al denominatore il Servizio del Debito, inteso come somma tra la quota capitale rimborsata e gli interessi passivi corrisposti nell'anno.

L'applicazione rigorosa di tale formula ai dati storici dell'IPAB "F.F. Casson" permette di quantificare l'impatto reale dell'operazione di espansione sulla tenuta finanziaria dell'istituto.

**Tabella n. 16 Calcolo analitico del Debt Service Coverage Ratio (DSCR) 2022-2024**

| <b>Componenti di calcolo del DSCR</b>                           | <b>Esercizio 2022</b> | <b>Esercizio 2023</b> | <b>Esercizio 2024</b> |
|-----------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <b>Numeratore: Flusso di Cassa Operativo (FCFO)</b>             | -120.475,00 €         | 725.502,00 €          | 17.361,00 €           |
| <b>Denominatore: Servizio del Debito (Capitale + Interessi)</b> | 50.080,00 €           | 312.964,00 €          | 101.212,00 €          |
| <i>(di cui Quota Capitale storica rimborsata)</i>               | -32.131,00 €          | -293.985,00 €         | -65.541,00 €          |
| <i>(di cui Quota Interessi passivi corrisposta)</i>             | -17.949,00 €          | -18.979,00 €          | -35.671,00 €          |
| <b>Indice DSCR (Numeratore / Denominatore)</b>                  | <b>-2,4</b>           | <b>2,31</b>           | <b>0,17</b>           |

Fonte: elaborazione propria su dati estratti dai Rendiconti Finanziari, dai Conti Economici e dalle Note Integrative dell'IPAB "F.F. Casson" (esercizi 2022-2024).

La tabella 16 rivela come l'evoluzione del *Debt Service Coverage Ratio* consente di ricostruire il percorso finanziario dell'ente e di comprendere il ruolo strategico assunto dal progetto di ampliamento del nuovo nucleo residenziale. Nel 2022 il Flusso di Cassa Operativo, negativo per -120.475 euro, ha determinato un DSCR pari a -2,40, evidenziando

l'incapacità della gestione caratteristica di generare risorse sufficienti a sostenere il servizio del debito, che ammontava a 50.080 euro, composto principalmente dalle rate del mutuo chirografario acceso nel 2009 e dagli oneri connessi alle anticipazioni bancarie. Tale risultato confermava una situazione di forte criticità finanziaria, nella quale l'autofinanziamento non era in grado di garantire il regolare rimborso delle passività.

Lo scenario cambia sensibilmente nel 2023, anno in cui il DSCR raggiunge un valore pari a 2,31. Un indicatore superiore all'unità evidenzia che la gestione operativa ha prodotto flussi di cassa ampiamente sufficienti a coprire gli impegni finanziari dell'esercizio, generando risorse più che doppie rispetto a quelle necessarie per il servizio del debito. Tale capacità ha consentito all'ente di ridurre in misura significativa l'indebitamento a breve termine e di consolidare il percorso di riequilibrio economico-finanziario avviato dalla nuova governance.

L'esercizio 2024 rappresenta invece la fase di maggiore pressione finanziaria conseguente all'avvio del progetto "Boschetto 2". Il Flusso di Cassa Operativo si riduce sensibilmente, attestandosi a 17.361 euro, mentre il servizio del debito supera i 100.000 euro, incorporando i primi effetti derivanti dall'accensione dei nuovi finanziamenti destinati a sostenere l'investimento infrastrutturale<sup>182</sup>. L'indice DSCR è conseguentemente precipitato a 0,17, segnalando una severa ma provvisoria incapacità di onorare le scadenze. Questa discrepanza tra la cassa autogenerata e la rata da corrispondere ha costretto l'ente ad attingere alla propria liquidità di riserva per compensare la differenza. Dal punto di vista del controllo di gestione, è importante interpretare questo drastico ribassamento del DSCR registrato nel 2024 non come una patologia gestionale, bensì come una dinamica del tutto normale, fisiologica e ampiamente preventivabile all'interno del ciclo di vita dell'investimento. La contrazione dell'indice è infatti la diretta e matematica conseguenza dell'apertura delle nuove linee di credito necessarie per finanziare il progetto "Boschetto 2". L'iscrizione di 1,8 milioni di euro di nuovo debito ha immediatamente appesantito il denominatore della formula, incrementando il carico per interessi e quote capitale, in un momento temporale in cui il numeratore (il Flusso Operativo) non poteva logicamente ancora beneficiare di alcun ritorno economico. Questa forte asimmetria tra l'esborso finanziario, che è immediato, e la generazione dei ricavi, che

---

<sup>182</sup> Il Flusso di Cassa della Gestione Reddittuale (FCFO) impiegato come numeratore è un dato di sintesi estrapolato dalla ricostruzione matematica del Rendiconto Finanziario OIC 10 (metodo indiretto) sugli esercizi 2022-2024, compiutamente rendicontato nel precedente paragrafo 3.2.1.

è posticipata alla fine dei lavori, rappresenta una fase di transizione intrinseca a qualsiasi operazione intensiva di capital budgeting. Pertanto, il DSCR del 2024 fotografa semplicemente il punto di massimo sforzo finanziario: il momentaneo disequilibrio rientrerà fisiologicamente non appena i 25 nuovi posti letto verranno collaudati e immessi nel ciclo produttivo. L'incasso a regime delle nuove rette andrà a espandere in modo strutturale e permanente il Flusso di Cassa Operativo al numeratore, riallineando l'equilibrio monetario al nuovo perimetro debitorio e riportando l'indice al di sopra della soglia di sicurezza.

### **3.3. Strategie patrimoniali a supporto del risanamento**

Nell'architettura di un piano di *turnaround* aziendale, la gestione della liquidità operativa rappresenta soltanto il primo pilastro della sostenibilità economico-finanziaria di lungo periodo. Il secondo pilastro, altrettanto rilevante ma spesso trascurato nelle logiche della tradizionale amministrazione pubblica, è costituito dalla gestione strategica dell'attivo immobilizzato. Nella dottrina della finanza d'impresa e del controllo direzionale, gli asset che non partecipano direttamente al processo produttivo tipico, definiti in ambito contabile come "cespiti non strumentali", rappresentano una potenziale arma a doppio taglio per l'equilibrio di bilancio. Se amministrati in modo inerte e passivo, tali immobili si trasformano inevitabilmente in centri di costo, assorbendo preziose risorse liquide per far fronte agli oneri tributari (come l'IMU), alle spese condominiali, alle coperture assicurative e ai fisiologici costi di manutenzione deperitiva. Al contrario, se inseriti all'interno di una politica di valorizzazione attiva, essi possono convertirsi in fondamentali *Cash Generating Unit* (unità generatrici di cassa), capaci di erogare flussi finanziari collaterali e stabilizzare l'azienda.

L'indagine di bilancio dell'IPAB "F.F. Casson" evidenzia una dotazione patrimoniale di assoluto rilievo in tal senso. Lo Stato Patrimoniale redatto al 31 dicembre 2024 certifica, infatti, la presenza di "Terreni non strumentali" iscritti al costo storico per un ammontare pari a 683.850 euro, affiancati da "Fabbricati non strumentali" per un valore contabile di 1.273.146 euro<sup>183</sup>.

Di fronte a un simile bacino di risorse latenti, quantificabile in quasi due milioni di euro di capitale immobilizzato, il nuovo Consiglio di Amministrazione, insediatosi ufficialmente

---

<sup>183</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *A. Stato Patrimoniale al 31.12.2024*, Chioggia, 2025, p. 1.

in data 17 marzo 2023<sup>184</sup>, ha impresso un radicale cambio di paradigma gestionale. L'ente è transitato da una logica conservativa, tipica dell'amministrazione pubblica statica, a una vera e propria strategia di *Asset Management* di stampo privatistico. Il "Piano di valorizzazione" delineato e approvato dalla *governance* privilegia infatti la messa a reddito continuativa degli immobili e il rafforzamento delle garanzie patrimoniali, evitando dismissioni immediate che avrebbero ridotto in modo permanente la consistenza dell'attivo

Il primo e più emblematico punto di forza di questa strategia patrimoniale si concretizza nella gestione del Terreno agricolo di Ca' Lino. Al fine di allineare il valore di libro dell'asset al suo reale *fair value* di mercato, l'ente ha tempestivamente richiesto una perizia di stima asseverata all'Agenzia delle Entrate. Tale documento tecnico, pervenuto agli atti in data 4 aprile 2023, ha quantificato il valore effettivo del compendio immobiliare in 812.000 euro. Sotto il profilo della pianificazione direzionale e del *capital budgeting*, la decisione assunta dal Consiglio di Amministrazione in merito a questo cespite risulta particolarmente significativa. In un momento di tensione finanziaria, la tentazione di procedere a una vendita immediata (alienazione) avrebbe garantito una rapida iniezione di cassa *una tantum*, ma avrebbe parallelamente comportato un depauperamento irreversibile della consistenza patrimoniale dell'istituto. Si è pertanto optato per il mantenimento della piena titolarità del bene, avviando contestualmente le procedure di evidenza pubblica per la ricerca di un affittuario agricolo o commerciale<sup>185</sup>. Questa manovra genera un beneficio finanziario duplice e strutturale. Da un lato, la stipula di un contratto di locazione andrà a creare un flusso di cassa in entrata costante, ricorrente e prevedibile, che andrà a irrobustire l'Area Operativa del Rendiconto Finanziario, migliorando sistematicamente gli indici di bancabilità aziendale. Dall'altro lato, la conservazione della proprietà ha permesso all'ente di utilizzare il grande valore periziato (812.000 euro) quale collaterale a tutela dei futuri finanziamenti strutturali. In un biennio in cui l'IPAB si è gravata di 1,8 milioni di euro di nuovo debito per finanziare l'ampliamento del nucleo "Boschetto 2", poter esibire agli istituti di credito un patrimonio immobiliare libero, capiente e ufficialmente periziato diminuisce il rischio di insolvenza percepito dal ceto bancario, agevolando l'accesso al credito e mitigando il peso degli oneri finanziari.

---

<sup>184</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Nota integrativa al bilancio d'esercizio chiuso il 31/12/2022*, Chioggia, 2023, p. 17.

<sup>185</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Nota integrativa al bilancio d'esercizio chiuso il 31/12/2022*, Chioggia, 2023, p. 18.

Il secondo pilastro del piano di risanamento risiede nella sinergia istituzionale instaurata con gli enti locali del territorio per la riqualificazione e la valorizzazione dei fabbricati urbani di proprietà. La direzione dell'IPAB ha condotto una capillare e rigorosa ricognizione degli immobili non strumentali attualmente nella disponibilità di soggetti terzi, individuando specifiche unità abitative dal forte potenziale inespresso. Tra queste spiccano gli immobili situati nel centro storico in Calle Rugoli, per i quali, in data 26 maggio 2023, è stata formalizzata una disponibilità d'uso a favore del Comune di Chioggia. L'importanza di questa operazione si dimostra particolarmente brillante in quanto si aggancia in modo opportunistico e strategico alle direttrici di sviluppo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.). Mettendo a disposizione i propri spazi per i progetti sociali dell'Amministrazione Comunale, l'IPAB pone le basi per la stipula di un futuro e remunerativo contratto di locazione, trasformando un onere in un centro di profitto. Parallelamente, l'ente ha attivato un tavolo di negoziazione per giungere a un analogo contratto di affitto, comprensivo della necessaria e contestuale messa a norma degli impianti termici ed elettrici, per il prestigioso immobile situato lungo Ponte Caneva<sup>186</sup>.

Ancora più rilevante, sotto il profilo della finanza pubblica e dell'efficienza degli investimenti, appare la strategia concordata per quei beni immobiliari di proprietà dell'ente che si trovano già nell'effettiva disponibilità d'uso del Comune di Chioggia. La *governance* dell'IPAB ha formalmente sollecitato l'Amministrazione Comunale a verificare la fattibilità tecnica ed economica per l'inserimento di tali immobili all'interno di bandi per profondi interventi di ristrutturazione, riqualificazione urbana ed efficientamento energetico, qualora questi possano essere interamente coperti dai finanziamenti europei del P.N.R.R.. Questa eventualità configura un vantaggio economico formidabile per l'azienda socio-sanitaria: l'IPAB beneficerebbe, di fatto, di un radicale rinnovamento infrastrutturale del proprio patrimonio immobiliare a costo zero (assenza di *Capital Expenditure* o deflussi di cassa per l'Area Investimenti). L'intero onere finanziario e cantieristico verrebbe infatti traslato sul soggetto attuatore (il Comune), mentre l'effetto patrimoniale ed economico positivo, che si tradurrebbe in una massiccia rivalutazione commerciale degli asset e nella conseguente emersione di plusvalenze latenti, ricadrebbe interamente sull'attivo dello Stato Patrimoniale dell'istituto proprietario.

---

<sup>186</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Documento C - Nota integrativa al bilancio d'esercizio chiuso il 31/12/2022*, Chioggia, 2023, p. 18.

Nel complesso, l'analisi delle politiche patrimoniali adottate dimostra come il percorso di risanamento dell'IPAB "F.F. Casson" non sia stato fondato esclusivamente sull'incremento della capacità produttiva derivante dall'incremento della capacità produttiva del *core business* (i nuovi posti letto). La valorizzazione dei terreni agricoli e dei fabbricati urbani costituisce infatti un elemento complementare della strategia di riequilibrio economico-finanziario. Attraverso la generazione di nuovi flussi di cassa, indipendenti dai ricavi caratteristici dell'attività socio-sanitaria, e il rafforzamento delle garanzie patrimoniali poste a sostegno dell'indebitamento, la gestione attiva del patrimonio immobiliare contribuisce a consolidare la sostenibilità finanziaria dell'ente, aumentando la capacità di assorbire eventuali shock economici e assicurando il rispetto degli equilibri richiesti dal piano di ammortamento nel medio-lungo periodo.

### *3.3.1. L'alienazione dei cespiti non funzionali per la copertura del deficit ereditato*

Nella dottrina economico-aziendale relativa alla gestione della crisi e al *turnaround management*, l'emersione di un grave disavanzo d'esercizio pone sistematicamente l'organo di governo di fronte ad una scelta strategica. Per ripristinare l'equilibrio patrimoniale, la letteratura identifica tradizionalmente due paradigmi operativi diametralmente opposti. Il primo approccio, di natura spiccatamente finanziaria, si fonda sulla liquidazione rapida e massiva degli *asset* patrimoniali (il cosiddetto *asset stripping* o *fire sale*). Sebbene tale soluzione produca effetti positivi nel breve periodo, la dottrina prevalente ne evidenzia i limiti strutturali: la riduzione del patrimonio immobilizzato comporta infatti un indebolimento della solidità aziendale e limita la capacità dell'impresa di accedere a nuovo credito, venendo meno una parte delle garanzie reali da offrire agli istituti finanziari<sup>187</sup>. Il secondo modello, concettualmente più difficile ma strutturalmente sostenibile nel medio-lungo periodo, si fonda invece su un importante risanamento operativo, abbinato a una politica di *asset disposal* (dismissione dei cespiti) strettamente selettiva e mirata. In questa prospettiva, il recupero dell'equilibrio economico deriva principalmente dalla capacità dell'impresa di generare nuovi utili attraverso l'attività ordinaria, mentre le alienazioni vengono limitate esclusivamente ai beni ormai obsoleti, improduttivi o non più funzionali alla missione aziendale.

---

<sup>187</sup> Guatri L., Bini M., *La valutazione delle aziende*, Egea, Milano, 2007, pp. 345-350.

La transizione manageriale che ha interessato l'IPAB "F.F. Casson" nel corso del 2023 incarna alla perfezione questo secondo, e più sofisticato, paradigma teorico. La chiusura dell'esercizio 2022 aveva consegnato alla nuova direzione un disavanzo strutturale di estrema gravità, quantificato in 458.024,51 euro<sup>188</sup>. A fronte di una simile esposizione, l'ente avrebbe teoricamente potuto percorrere la via della liquidazione immobiliare: lo Stato Patrimoniale registrava infatti un considerevole patrimonio non strumentale, iscritto nell'Attivo per un valore di libro complessivo di 1.956.995,79 euro, derivante dalla somma di terreni per 683.850 euro e fabbricati per 1.273.145,79 euro<sup>189</sup>. L'alienazione anche solo parziale di tali compendi avrebbe garantito il rientro immediato dallo scoperto. Tuttavia, il Consiglio di Amministrazione ha invece scelto una strada differente, rinunciando a sacrificare il patrimonio immobiliare e privilegiando una strategia di risanamento fondata esclusivamente sul recupero della redditività della gestione caratteristica. La scelta strategica è stata quella di salvaguardare integralmente il capitale immobiliare, rivelatosi poi il presupposto collaterale indispensabile per garantire l'accesso al nuovo indebitamento bancario legato al progetto di espansione "Boschetto 2", e di affidare l'assorbimento del deficit del 2022 esclusivamente alla ritrovata redditività del *core business* socio-sanitario.

L'efficacia di questa impostazione emerge chiaramente dalle deliberazioni di destinazione degli utili dei due esercizi successivi. Ristabilendo l'equilibrio tra costi e ricavi della gestione caratteristica, nel 2023 l'ente ha generato un utile netto di 125.167,86 euro, il quale, in ossequio alla normativa vigente e alle logiche di risanamento, è stato interamente destinato a bilancio per la parziale copertura delle perdite pregresse<sup>190</sup>. La medesima manovra di ripianamento interno è stata replicata in modo speculare e coerente nel 2024, con l'allocazione dell'ulteriore utile d'esercizio, pari a 116.442,84 euro, al medesimo scopo<sup>191</sup>. Attraverso questa politica prudenziale di destinazione degli utili, l'IPAB sta progressivamente ricostituendo il proprio equilibrio patrimoniale senza compromettere la consistenza del patrimonio immobiliare.

Parallelamente alla conservazione degli immobili strategici, la direzione ha avviato una metodica operazione di razionalizzazione del portafoglio, alienando in modo chirurgico esclusivamente quelle immobilizzazioni giunte al termine della loro vita utile o divenute

---

<sup>188</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Stato Patrimoniale al 31/12/2022*, Chioggia, 2023, p. 5.

<sup>189</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Stato Patrimoniale al 31/12/2022*, Chioggia, 2023, p. 1.

<sup>190</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Nota integrativa al bilancio d'esercizio chiuso il 31/12/2023*, Chioggia, 2024, p. 20.

<sup>191</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *C. Nota integrativa al 31.12.2024 (allegato A8 DGR 725.2023)*, Chioggia, 2025, p. 21.

estranee alla missione istituzionale. La dottrina definisce queste operazioni come *divestitures* tattiche, finalizzate a eliminare attività improduttive per liberare risorse manageriali e bloccare i flussi di cassa in uscita legati ai costi di mantenimento<sup>192</sup>.

La prima di queste operazioni ha riguardato la dismissione delle immobilizzazioni finanziarie, e nello specifico lo stralcio della partecipazione detenuta nel "Consorzio GERAS servizi alla persona società consortile a.r.l.". Costituita nel dicembre 2022 insieme alle IPAB di Mirano e Dolo, tale entità prevedeva una quota di capitale in capo all'istituto clodiense pari a 3.400 euro. Rilevata la totale inattività dell'organismo e l'assenza di utilità strategiche condivise, il Consiglio di Amministrazione ne ha tempestivamente deliberato il recesso in data 9 maggio 2023. Tale decisione ha successivamente condotto allo scioglimento della società nel settembre 2023 e all'approvazione del bilancio finale di liquidazione nel mese di novembre dello stesso anno. Pur trattandosi di un investimento di importo contenuto, l'operazione assume rilievo sotto il profilo del controllo di gestione, poiché ha consentito di eliminare il rischio di futuri oneri economici e responsabilità connesse al mantenimento di una partecipazione ormai priva di utilità.

La seconda dismissione, rendicontata e contabilizzata nell'esercizio 2024, ha interessato invece i beni materiali, intervenendo sul parco automezzi dell'ente. La direzione ha proceduto all'alienazione sul mercato di un veicolo Fiat Ducato Furgone, acquistato usato nel 2016 per un costo storico di 15.544 euro<sup>193</sup>. Dal punto di vista contabile, il veicolo risultava completamente ammortizzato e presentava quindi un valore netto contabile pari a zero. Sotto il profilo gestionale, il mezzo era ormai tecnicamente obsoleto e il suo mantenimento comportava costi di manutenzione, assicurazione e gestione non più giustificati dall'effettivo utilizzo. La vendita del veicolo non è stata quindi motivata dall'esigenza di reperire nuova liquidità, bensì dalla volontà di ridurre i costi strutturali e migliorare l'efficienza della gestione. L'operazione ha inoltre generato una modesta plusvalenza pari a 81,97 euro, rilevata nel Conto Economico 2024 tra gli "Altri ricavi e proventi"<sup>194</sup>.

Nel complesso, le politiche patrimoniali adottate dall'IPAB "F.F. Casson" evidenziano un approccio pienamente coerente con i principi della moderna gestione finanziaria. Il disavanzo accumulato viene progressivamente riassorbito attraverso gli utili prodotti

---

<sup>192</sup> Brusa L., *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, Giuffrè Editore, Milano, 2012, pp. 285-290.

<sup>193</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Nota integrativa al bilancio d'esercizio chiuso il 31/12/2024*, Chioggia, 2025, p. 9.

<sup>194</sup> IPAB CSA F.F. Casson, *Nota integrativa al bilancio d'esercizio chiuso il 31/12/2024*, Chioggia, 2024, p. 8-9.

dalla gestione caratteristica, mentre le alienazioni assumono la funzione esclusiva di *spending review* patrimoniale. In questo modo, la solidità patrimoniale viene preservata, rafforzando al tempo stesso la capacità dell'istituto di sostenere i futuri investimenti e di mantenere un adeguato livello di affidabilità nei confronti del sistema creditizio.

## **CAPITOLO IV:**

### **PROPOSTA OPERATIVA DI UN SISTEMA DI REPORTING E KPI**

4.1. Mappatura dei Centri di Costo e di Responsabilità - 4.1.1. Identificazione dei centri di ricavo - 4.1.2. Identificazione dei centri di supporto - 4.2. Implementazione di una Dashboard di Controllo Direzionale - 4.2.1. KPI Economici - 4.2.2. KPI Operativi - 4.2.3. KPI Finanziari- 4.3. Il controllo come strumento di prevenzione della crisi - 4.3.1. La sistematizzazione dei report periodici - 4.3.2. Simulazione di scenari: impatto dell'inflazione e dei costi energetici sulla sostenibilità delle rette.

#### **4.1. Mappatura dei Centri di Costo e di Responsabilità**

L'analisi condotta nei capitoli precedenti ha evidenziato come il percorso di risanamento dall'IPAB "F.F. Casson" sviluppato nel triennio 2022-2024 sia stato accompagnato da un progressivo rafforzamento degli strumenti di programmazione economico-finanziaria e del maggior monitoraggio degli equilibri gestionali. La ricostruzione delle dinamiche reddituali, patrimoniali e finanziarie ha consentito di individuare i principali fattori che hanno condotto dapprima alla situazione di criticità dell'esercizio 2022 e, successivamente, al recupero dell'equilibrio economico nel biennio successivo. Al tempo stesso, l'analisi ha altresì mostrato come il sistema informativo direzionale dell'ente sia ancora prevalentemente orientato ad una lettura aggregata dei risultati di bilancio, fornendo agli organi di governo informazioni indispensabili per la rendicontazione economico-patrimoniale, ma non sempre sufficientemente tempestive per supportare le decisioni operative quotidiane.

In organizzazioni complesse quali le Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona, caratterizzate da una forte incidenza dei costi fissi, dalla rilevanza del fattore umano e dalla contemporanea presenza di attività assistenziali, sanitarie e alberghiere, la sola analisi del bilancio di esercizio non consente infatti di individuare con precisione le aree organizzative responsabili della formazione dei costi e dei ricavi. Il conto economico rappresenta il risultato complessivo dell'intera gestione, ma non permette di comprendere in quale servizio si generino eventuali inefficienze, quali attività assorbano maggiormente le risorse disponibili o quali centri organizzativi contribuiscano in misura maggiore alla creazione del valore pubblico perseguito dall'ente.

Da questa considerazione deriva la necessità di introdurre un sistema di controllo di gestione fondato sulla mappatura dei Centri di Costo (CdC) e dei Centri di Responsabilità (CdR), attraverso il quale scomporre la gestione nelle principali unità operative e collegare a ciascuna di esse specifiche responsabilità economiche e gestionali. Tale approccio consente di superare una logica di controllo esclusivamente consuntiva, trasformando il sistema informativo aziendale in uno strumento di governo capace di monitorare in maniera continuativa l'andamento delle diverse aree gestionali, rilevare tempestivamente eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmati e supportare l'adozione di interventi correttivi prima che le criticità si riflettano sugli equilibri economico-finanziari dell'ente<sup>195</sup>.

Nel caso dell'IPAB "F.F. Casson", la progettazione di un sistema articolato per centri di costo assume una valenza ancora più significativa alla luce delle trasformazioni che hanno interessato l'ente negli ultimi anni. L'incremento della complessità organizzativa derivante dall'ampliamento dei servizi assistenziali, dagli investimenti infrastrutturali analizzati nel capitolo precedente e dalla crescente attenzione alla sostenibilità economica richiede infatti strumenti di controllo maggiormente analitici rispetto a quelli tradizionalmente utilizzati. L'obiettivo non consiste esclusivamente nel determinare quanto l'ente spenda complessivamente durante l'esercizio, bensì nel comprendere dove tali costi si originino, quali attività li determinino e quali responsabili organizzativi possano influenzarne l'andamento attraverso le proprie decisioni gestionali.

In questa prospettiva il centro di costo può essere definito come un'unità organizzativa, funzionale o territoriale nella quale vengono rilevati e aggregati i costi sostenuti per lo svolgimento di una determinata attività, indipendentemente dalla struttura formale dell'organigramma<sup>196</sup>. Esso rappresenta il luogo nel quale le risorse vengono effettivamente consumate e costituisce il principale oggetto di osservazione del controllo di gestione. Diversa, ma strettamente complementare, risulta invece la funzione del centro di responsabilità, identificabile nell'unità organizzativa affidata ad un dirigente o ad un responsabile al quale vengono attribuiti obiettivi specifici, risorse dedicate e la responsabilità del conseguimento dei risultati attesi. Mentre il centro di costo misura il

---

<sup>195</sup> Brusa, L., *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, 2ª ed., Giuffrè, Milano, 2012, pp. 95-98.

<sup>196</sup> Brusa, L., *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, 2ª ed., Giuffrè, Milano, 2012, pp. 98-102.

fenomeno economico, il centro di responsabilità individua il soggetto chiamato a governarlo, rendendo possibile una valutazione delle performance non limitata ai risultati complessivi dell'ente, ma estesa ai singoli processi aziendali<sup>197</sup>.

L'integrazione tra queste due dimensioni rappresenta il presupposto fondamentale per la costruzione di un moderno sistema di reporting direzionale. Ogni responsabile diventa infatti destinatario di informazioni puntuali relative alla propria area di competenza, potendo confrontare periodicamente i costi effettivamente sostenuti con quelli programmati in sede di budget, analizzare gli scostamenti e individuare le cause che li hanno determinati. Parallelamente, la Direzione e il Consiglio di Amministrazione possono disporre di una rappresentazione complessiva dell'ente, ottenuta mediante l'aggregazione delle informazioni provenienti dai singoli centri, senza rinunciare alla possibilità di approfondire le singole aree qualora emergano situazioni meritevoli di particolare attenzione.

L'efficacia del modello dipende inoltre dalla capacità di utilizzare in maniera integrata le informazioni già presenti nei sistemi amministrativi e gestionali dell'ente. Molti dati risultano infatti già prodotti quotidianamente dall'ente attraverso la contabilità economico-patrimoniale, la gestione del personale, i sistemi di rilevazione delle presenze, la programmazione assistenziale e la gestione degli acquisti. Ciò che risulta attualmente assente è un processo strutturato di integrazione di tali informazioni, finalizzato a produrre report sintetici, tempestivi e orientati al supporto delle decisioni manageriali.

Per tale motivo, la proposta sviluppata nel presente capitolo non si limita ad una classificazione teorica dei centri di costo, ma definisce un modello organizzativo concretamente applicabile alla realtà dell'IPAB "F.F. Casson", nel quale ciascun centro viene individuato in funzione delle attività effettivamente svolte, delle risorse impiegate e delle responsabilità gestionali attribuite ai diversi livelli dell'organizzazione. Il sistema proposto costituisce il presupposto necessario per la successiva costruzione della *dashboard* direzionale e degli indicatori di *performance* illustrati nei paragrafi successivi, consentendo di trasformare il controllo di gestione da semplice strumento di rendicontazione ad autentico supporto strategico per il processo decisionale.

---

<sup>197</sup> Borgonovi, E., Fattore, G., & Longo, F. (2015). *Management delle istituzioni pubbliche*, Milano, Egea, pp. 251-268.

**Tabella n. 17 Logica del sistema proposto di controllo di gestione**

| <b>Livello</b>                  | <b>Finalità</b>                            | <b>Output</b>                                  |
|---------------------------------|--------------------------------------------|------------------------------------------------|
| <b>Centro di costo</b>          | Individuare dove vengono sostenuti i costi | Analisi dei costi per area                     |
| <b>Centro di responsabilità</b> | Attribuire responsabilità gestionali       | Valutazione delle performance dei responsabili |
| <b>Reporting periodico</b>      | Monitorare gli scostamenti                 | Report mensili e trimestrali                   |
| <b>Dashboard direzionale</b>    | Supportare il CdA nelle decisioni          | KPI, semafori e indicatori sintetici           |

Fonte: elaborazione propria.

La tabella 17 espone un prospetto utile alla direzione per capire quali sono i livelli di interesse per un corretto controllo di gestione analizzando le finalità e gli output prodotti da ciascun livello.

#### *4.1.1. Identificazione dei centri di ricavo*

La definizione dei Centri di Costo costituisce soltanto il primo passaggio nella costruzione del modello di controllo di gestione proposto per l'IPAB "F.F. Casson". Per disporre di una rappresentazione realmente completa delle dinamiche economiche dell'ente è infatti necessario affiancare alla rilevazione e all'attribuzione dei costi un'adeguata articolazione dei ricavi, individuando le aree operative attraverso le quali vengono generate le risorse destinate al finanziamento delle attività istituzionali. L'esigenza assume particolare rilevanza nel contesto delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona, nelle quali i ricavi non derivano normalmente da un'unica attività o da una sola fonte di finanziamento, ma sono il risultato della combinazione di differenti componenti, legate alla tipologia del servizio offerto, alle caratteristiche dell'utenza e alle modalità attraverso cui ciascuna prestazione viene remunerata.

Nel caso dell'IPAB "F.F. Casson", la proposta di articolazione dei centri di ricavo deve quindi tenere conto della pluralità dei servizi erogati e della differente struttura economica che

caratterizza l'attività residenziale rispetto a quella semi-residenziale. La documentazione relativa all'ente evidenzia infatti una struttura assistenziale articolata in diverse unità di offerta, alle quali si affiancano servizi territoriali destinati alla popolazione anziana. Tale configurazione rende poco significativo un monitoraggio dei ricavi esclusivamente a livello complessivo, poiché il dato aggregato non consente di comprendere quale servizio contribuisca maggiormente alla formazione delle entrate dell'ente, quale presenti una maggiore capacità di saturazione dei posti disponibili e, soprattutto, quale rapporto esista tra le risorse generate e quelle assorbite per la sua gestione.

La prima distinzione proposta riguarda pertanto l'area residenziale, costituita dai servizi nei quali l'utente permane presso la struttura per un periodo continuativo e per i quali l'ente sostiene una combinazione di costi assistenziali, sanitari, alberghieri e organizzativi. All'interno di tale macro-area possono essere individuate singole unità di analisi corrispondenti alle strutture residenziali gestite dall'ente, così da consentire una successiva attribuzione dei ricavi e dei costi a ciascuna specifica realtà operativa. La documentazione regionale relativa al Centro Servizi per Anziani "F.F. Casson" individua, tra le unità di offerta residenziali, la RSA "Il Girasole", la Residenza "Il Boschetto" e la "Casa Albergo".

La seconda macro-area è costituita dai servizi semi-residenziali, nei quali l'utente usufruisce delle prestazioni assistenziali e dei servizi offerti dall'ente senza permanere nella struttura con carattere continuativo. In questa categoria rientrano, in particolare, i Centri Diurni, per i quali la logica di formazione del ricavo presenta caratteristiche differenti rispetto a quella residenziale. Nel caso del Casson, la documentazione regionale individua il Centro Diurno "Il Boschetto", collegato alla Casa Albergo, e il Centro Diurno "Le Muneghette".

La distinzione tra le due macro-categorie non deve tuttavia essere intesa esclusivamente come una classificazione organizzativa. Dal punto di vista del controllo di gestione, essa costituisce la base per una diversa modalità di misurazione della performance economica. Nel servizio residenziale, infatti, il principale *driver* di ricavo può essere individuato nella disponibilità e nell'effettivo utilizzo dei posti letto, mentre nei servizi semi-residenziali assume maggiore rilevanza il numero di giornate di frequenza effettivamente erogate. La proposta consiste pertanto nel superare la semplice rilevazione del ricavo complessivo

per giungere ad una misurazione del ricavo associata alla quantità di servizio effettivamente prodotta.

Per l'area residenziale, il principale indicatore di riferimento dovrebbe essere rappresentato dal ricavo medio per giornata di presenza, ottenuto rapportando i ricavi complessivamente attribuibili alla singola unità di offerta alle giornate di presenza degli ospiti nel periodo considerato. Tale indicatore consentirebbe di rendere confrontabili strutture caratterizzate da differenti dimensioni e capacità ricettive e, soprattutto, permetterebbe di distinguere l'aumento dei ricavi determinato da un incremento della capacità produttiva da quello derivante da una maggiore remunerazione della singola giornata di assistenza.

La stessa logica dovrebbe essere applicata ai servizi semi-residenziali, utilizzando quale principale parametro di riferimento il numero di giornate di presenza o di accessi effettivamente registrati. In questo modo, il sistema di controllo potrebbe evidenziare non soltanto l'ammontare dei ricavi prodotti dal singolo centro, ma anche la capacità dello stesso di utilizzare la capacità assistenziale disponibile. Un centro che presenta ricavi crescenti ma una riduzione delle presenze, ad esempio, potrebbe evidenziare una dinamica apparentemente positiva che, se osservata esclusivamente attraverso il valore monetario delle entrate, rischierebbe di nascondere una perdita di efficienza nell'utilizzo della capacità disponibile.

Particolarmente importante risulta inoltre la scomposizione dei ricavi in funzione della loro origine economica. Nel caso di un'azienda pubblica di servizi alla persona, infatti, il ricavo associato ad un ospite non deriva necessariamente da un unico soggetto pagatore. La stessa analisi già condotta nel presente elaborato evidenzia come i ricavi dell'ente siano caratterizzati dalla presenza di componenti riconducibili alle quote sanitarie regionali, alle quote alberghiere sostenute dagli utenti e, nei casi previsti, agli interventi di integrazione economica da parte dei Comuni.

Alla luce di tale caratteristica, il sistema proposto dovrebbe consentire di associare ogni ricavo contemporaneamente a tre dimensioni: l'unità di offerta che lo genera, la tipologia di servizio erogato e la fonte di finanziamento. Una simile classificazione permetterebbe alla Direzione di comprendere, ad esempio, quale quota dei ricavi della RSA "Il Girasole" derivi dalle componenti sanitarie, quale dalle rette alberghiere e quale da eventuali

integrazioni, evitando che l'analisi del solo valore complessivo delle entrate renda indistinguibili fonti caratterizzate da diversa natura e differente grado di prevedibilità.

La proposta di classificazione può essere sintetizzata nella seguente struttura.

**Tabella n. 18 Proposta di articolazione dei centri di ricavo dell'IPAB "F.F. Casson"**

| <b>Macro-area</b> | <b>Centro di ricavo</b>       | <b>Principale driver di ricavo</b> | <b>Principali fonti da monitorare</b>            | <b>Frequenza di rilevazione proposta</b> |
|-------------------|-------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------|
| Residenziale      | RSA "Il Girasole"             | Giornate di presenza               | Quote sanitarie, rette alberghiere, integrazioni | Mensile                                  |
| Residenziale      | Residenza "Il Boschetto"      | Giornate di presenza               | Quote sanitarie, rette alberghiere, integrazioni | Mensile                                  |
| Residenziale      | Casa Albergo                  | Giornate di presenza               | Rette e altre componenti di ricavo               | Mensile                                  |
| Semi-residenziale | Centro Diurno "Il Boschetto"  | Giornate/accessi di presenza       | Quote e corrispettivi relativi al servizio       | Mensile                                  |
| Semi-residenziale | Centro Diurno "Le Muneghette" | Giornate/accessi di presenza       | Quote e corrispettivi relativi al servizio       | Mensile                                  |

Fonte: elaborazione propria sulla base dell'articolazione delle unità di offerta dell'IPAB "F.F. Casson".

La tabella 18 articola le macro-aree individuate e, al loro interno, distingue i singoli Centri di Ricavo, introducendo una classificazione finalizzata a superare uno dei principali limiti di una lettura esclusivamente aggregata del conto economico. Il valore complessivo dei ricavi non verrebbe più considerato come una grandezza autonoma, ma sarebbe scomposto nelle principali variabili che ne determinano la formazione e l'andamento. In questo modo, una variazione delle entrate potrebbe essere ricondotta alla causa che l'ha generata, distinguendo, ad esempio, un incremento riconducibile a un maggiore tasso di

occupazione dei posti letto da una crescita dovuta all'aumento delle presenze nei servizi semi-residenziali, a una diversa composizione dell'utenza oppure a modifiche delle componenti tariffarie e delle relative fonti di finanziamento.

La medesima impostazione permetterebbe inoltre di creare un primo collegamento tra dimensione economica e dimensione operativa. Il ricavo prodotto da ciascun centro dovrebbe infatti essere valutato insieme al livello di attività effettivamente realizzato, utilizzando grandezze quali il tasso di occupazione dei posti disponibili, le giornate di presenza, il ricavo medio per giornata e lo scostamento rispetto al budget. In questo modo il sistema di controllo non si limiterebbe a rilevare l'ammontare dei ricavi ottenuti, ma consentirebbe di comprendere se tali risultati siano coerenti con la capacità produttiva disponibile e con il volume di servizi concretamente erogato. La domanda gestionale passerebbe quindi da una semplice verifica di “quanto ha ricavato il centro” a una valutazione più completa della capacità del centro di trasformare le risorse e la capacità disponibile in ricavi.

Tale impostazione risulta particolarmente significativa per l'IPAB “F.F. Casson”, considerata l'ampiezza dell'offerta assistenziale e la necessità di mantenere un elevato grado di utilizzo delle strutture. La capacità di generare ricavi risulta infatti strettamente connessa al grado di sfruttamento della capacità produttiva. In ambito residenziale, un posto letto non occupato rappresenta una capacità inutilizzata che non genera il corrispondente flusso di ricavo, pur in presenza di una parte dei costi che rimane sostenuta dall'ente.

Per questa ragione, nella proposta di sistema di *reporting*, ogni centro di ricavo dovrebbe essere accompagnato da una scheda economico-gestionale contenente almeno il ricavo del periodo, il ricavo cumulato dall'inizio dell'esercizio, il budget, lo scostamento percentuale, il numero di giornate di presenza e il relativo tasso di occupazione. A questi elementi dovrebbero essere aggiunte le diverse componenti che concorrono alla formazione del ricavo, così da consentire alla Direzione di individuare immediatamente eventuali variazioni nella composizione delle entrate.

**Tabella n. 19 Schema proposto per la scheda mensile di monitoraggio dei centri di ricavo**

| <b>Indicatore</b>                | <b>Periodo</b> | <b>Progressivo<br/>annuo</b> | <b>Budget</b> | <b>Scostamento</b> | <b>Scostamento<br/>%</b> |
|----------------------------------|----------------|------------------------------|---------------|--------------------|--------------------------|
| <b>Ricavi complessivi</b>        |                |                              |               |                    |                          |
| <b>Quote sanitarie</b>           |                |                              |               |                    |                          |
| <b>Rette alberghiere</b>         |                |                              |               |                    |                          |
| <b>Integrazioni comunali</b>     |                |                              |               |                    |                          |
| <b>Giornate di presenza</b>      |                |                              |               |                    |                          |
| <b>Posti disponibili</b>         |                |                              |               |                    |                          |
| <b>Tasso di occupazione</b>      |                |                              |               |                    |                          |
| <b>Ricavo medio per giornata</b> |                |                              |               |                    |                          |

Tabella n. 19, Elaborazione propria proposta da implementare nel monitoraggio dei centri di ricavo dell'ente.

La tabella 19 propone una periodicità mensile che consentirebbe infine di anticipare il momento di rilevazione delle criticità rispetto alla tradizionale analisi annuale del bilancio. Un eventuale calo del tasso di occupazione, accompagnato dalla riduzione delle giornate di presenza e del ricavo medio per giornata, potrebbe infatti essere individuato nel momento stesso in cui si manifesta, permettendo alla Direzione di analizzarne le cause e di adottare eventuali interventi correttivi. Il controllo dei centri di ricavo assumerebbe quindi una funzione non meramente contabile, ma propriamente direzionale, diventando uno strumento attraverso il quale valutare in modo continuativo la capacità dell'ente di trasformare la propria capacità assistenziale in servizi effettivamente erogati e in risorse economiche necessarie alla sostenibilità della gestione.

La mappatura proposta costituisce, pertanto, il punto di collegamento tra la contabilità economica e la successiva costruzione del sistema di indicatori di performance. Una volta identificati i centri di ricavo e le relative determinanti economiche, sarà infatti possibile procedere alla loro integrazione con i centri di costo individuati nel paragrafo precedente, arrivando ad una lettura più completa del risultato prodotto da ciascuna unità di offerta. È proprio attraverso questo passaggio che il sistema di controllo può evolvere da una semplice rilevazione dei costi e dei ricavi ad una vera analisi della performance economica dei singoli servizi, premessa indispensabile per la costruzione della *dashboard* direzionale proposta nel successivo paragrafo.

#### *4.1.2. Identificazione dei centri di supporto*

La corretta identificazione dei Centri di Ricavo, sviluppata nel paragrafo precedente, consente di isolare le principali unità attraverso le quali l'IPAB "F.F. Casson" eroga i propri servizi e genera i relativi ricavi. Tale articolazione, tuttavia, non è sufficiente per costruire un sistema di controllo di gestione realmente efficace. Una parte rilevante delle risorse impiegate dall'ente, infatti, non viene consumata direttamente nell'erogazione della prestazione assistenziale, ma confluisce in attività trasversali che rendono possibile il funzionamento delle diverse unità di offerta. Si rende pertanto necessario individuare specifici Centri di Supporto, nei quali concentrare i costi relativi alle attività comuni e dai quali procedere successivamente, secondo criteri coerenti, alla loro attribuzione alle strutture che beneficiano dei relativi servizi.

La distinzione assume particolare rilevanza nel caso dell'IPAB "F.F. Casson", caratterizzata da una struttura organizzativa articolata, da una capacità complessiva, che verrà raggiunta dal progetto "Boschetto 2", di 200 posti in regime residenziale e 44 posti in regime semi-residenziale, nonché da un numero di addetti superiore alle 160 unità tra personale interno e collaboratori esterni. A tali attività si aggiunge il servizio di produzione e somministrazione dei pasti destinato anche agli utenti del Servizio di Assistenza Domiciliare, in collaborazione con il Comune di Chioggia. In una realtà di queste dimensioni, una quota significativa dei costi presenta quindi natura indiretta rispetto ai singoli servizi finali e richiede criteri specifici per essere correttamente attribuita.

Nel modello proposto, i Centri di Supporto devono essere considerati come unità organizzative intermedie che non hanno come obiettivo primario la produzione di ricavi, ma l'erogazione di servizi interni destinati ai Centri di Ricavo e, più in generale, al

funzionamento dell'ente. La loro individuazione consente di evitare che i costi comuni vengano imputati direttamente e indistintamente al conto economico generale, rendendo invece possibile una loro misurazione separata, l'analisi della relativa efficienza e, quando appropriato, il successivo trasferimento ai servizi beneficiari.

Nella prima fase di implementazione si propone di concentrare l'attenzione su tre principali Centri di Supporto: Amministrazione, Cucina e Manutenzione. La scelta di limitare inizialmente il modello a queste tre funzioni risponde ad un criterio di proporzionalità tra livello di dettaglio e utilità informativa. Un sistema di contabilità analitica deve infatti essere sufficientemente articolato da fornire informazioni utili alle decisioni, ma non così complesso da determinare costi di rilevazione e gestione superiori ai benefici derivanti dall'analisi. L'efficacia del sistema non dipende quindi dal numero di centri creati, quanto piuttosto dalla capacità di stabilire una relazione logica tra risorse consumate, attività svolte e servizi che usufruiscono delle relative prestazioni.

Il primo centro individuato è il Centro di Supporto Amministrazione, nel quale dovrebbero essere rilevati i costi relativi alle attività amministrative e direzionali di carattere trasversale. Rientrano in tale ambito, a titolo esemplificativo, i costi del personale amministrativo, le attività di contabilità e ragioneria, la gestione amministrativa del personale, gli acquisti, la gestione contrattuale, i servizi amministrativi e gli altri oneri sostenuti per il funzionamento generale dell'organizzazione. L'attività amministrativa costituisce infatti un fattore produttivo comune a tutte le unità dell'ente: pur non generando direttamente una prestazione assistenziale, essa assorbe risorse necessarie per consentire l'erogazione dei servizi.

La rilevazione separata di tali costi consente innanzitutto di misurarne l'andamento nel tempo e di verificarne la coerenza rispetto alle dimensioni dell'organizzazione. In una prospettiva di controllo direzionale, tuttavia, il semplice monitoraggio del costo complessivo dell'amministrazione non è sufficiente. È necessario stabilire, per quanto possibile, la relazione tra il consumo delle risorse amministrative e le attività svolte dai diversi servizi. In questo senso assume rilevanza il concetto di *cost driver*, inteso come variabile capace di spiegare il consumo di una determinata risorsa.

Per questo centro non risulta opportuno utilizzare un *driver* unico per tutte le attività, poiché le funzioni svolte sono tra loro eterogenee. I costi connessi alla gestione del personale potrebbero, ad esempio, essere attribuiti in funzione del numero di dipendenti appartenenti alle diverse unità organizzative; i costi relativi agli acquisti potrebbero

essere correlati al numero o al valore degli ordini effettuati; le attività amministrative generali potrebbero invece essere ripartite sulla base di parametri dimensionali più sintetici. L'obiettivo non è raggiungere una precisione assoluta nell'attribuzione dei costi indiretti, ma individuare criteri sufficientemente rappresentativi e applicabili in modo stabile nel tempo.

Il secondo Centro di Supporto è costituito dalla Cucina e dal servizio di produzione dei pasti. Nel caso dell'IPAB "F.F. Casson", tale funzione presenta una particolare rilevanza poiché il servizio di ristorazione non è destinato esclusivamente agli ospiti delle strutture residenziali e semi-residenziali, ma comprende anche la produzione di pasti collegata al Servizio di Assistenza Domiciliare. Tale caratteristica rende la cucina un tipico centro di supporto trasversale, i cui costi sono sostenuti in un'unica struttura organizzativa ma sono successivamente consumati da più servizi.

In questo centro dovrebbero pertanto essere raccolti i costi delle materie prime alimentari, del personale, delle utenze, delle manutenzioni delle attrezzature, dei materiali di consumo e degli altri fattori necessari alla produzione dei pasti. Il principale *driver* da utilizzare per l'attribuzione di tali costi dovrebbe essere costituito dal numero di pasti prodotti, in quanto rappresenta la variabile maggiormente collegata all'attività svolta dal servizio. Il costo complessivo della cucina potrebbe così essere trasformato in un indicatore gestionale elementare ma significativo, rappresentato dal costo medio per pasto, ottenuto dal rapporto tra i costi attribuiti al centro e il numero complessivo di pasti prodotti.

Questo indicatore consentirebbe di introdurre una prima forma di controllo dell'efficienza del servizio. Una variazione del costo medio per pasto potrebbe infatti essere analizzata congiuntamente all'andamento dei prezzi delle materie prime, ai volumi di produzione e alla composizione dei pasti. Il sistema non si limiterebbe quindi a rilevare un aumento della spesa alimentare, ma consentirebbe di comprendere se tale incremento sia riconducibile ad una maggiore quantità di pasti prodotti, ad una crescita dei prezzi di acquisto o ad una riduzione dell'efficienza del processo produttivo.

Particolarmente importante è inoltre evitare che il costo della cucina venga imputato indistintamente al solo settore residenziale. Poiché il servizio alimentare serve contemporaneamente strutture residenziali, Centri Diurni e attività territoriali, il costo dovrebbe essere attribuito ai diversi destinatari sulla base della quantità di pasti effettivamente prodotti per ciascuno di essi. Tale impostazione risponde ad un principio

di causalità economica, secondo il quale l'attribuzione dei costi deve cercare, quando possibile, di riflettere il rapporto esistente tra consumo della risorsa e servizio che ne beneficia.

Il terzo Centro di Supporto individuato è rappresentato dalla Manutenzione, la cui funzione è strettamente collegata alla continuità operativa delle strutture, degli impianti, delle attrezzature e degli immobili utilizzati per l'erogazione dei servizi assistenziali. All'interno di tale centro dovrebbero essere concentrati i costi relativi al personale tecnico, ai materiali, agli interventi manutentivi, alle manutenzioni affidate a soggetti esterni e agli altri oneri connessi alla conservazione e al corretto funzionamento delle strutture.

Anche per la Manutenzione, il criterio di attribuzione deve essere scelto in funzione della natura del costo sostenuto. Quando un intervento riguarda esclusivamente una determinata struttura, il costo dovrebbe essere imputato direttamente al relativo Centro di Ricavo, in quanto esiste una relazione causale immediatamente identificabile. Nel caso di interventi effettuati su beni, impianti o infrastrutture condivisi da più unità, il costo assumerebbe invece natura indiretta e dovrebbe essere successivamente distribuito utilizzando un cost driver appropriato, quale il numero di ore di intervento, il numero di interventi, la superficie interessata o, per alcune categorie, il valore degli impianti coinvolti. Questa distinzione tra imputazione diretta e imputazione indiretta costituisce un elemento fondamentale del modello proposto. L'efficacia della contabilità analitica dipende infatti dalla capacità di attribuire direttamente ai centri i costi per i quali esiste una chiara relazione con l'attività svolta, riservando i meccanismi di riparto ai soli costi che presentano effettivamente natura comune. Un sistema nel quale tutti i costi indiretti venissero ripartiti mediante percentuali standard rischierebbe infatti di produrre risultati poco significativi, poiché potrebbe alterare artificialmente la performance economica delle singole strutture.

La configurazione dei Centri di Supporto deve pertanto essere accompagnata dalla definizione preventiva delle regole di imputazione. Per ciascun centro dovrebbe essere identificato il principale driver di costo, la fonte del dato necessario al calcolo e la periodicità di aggiornamento. In questo modo il processo di attribuzione diventerebbe ripetibile e verificabile, riducendo la discrezionalità nelle operazioni di ribaltamento.

**Tabella n. 20 Proposta di articolazione dei principali Centri di Supporto**

| <b>Centro di supporto</b> | <b>Principali costi rilevati</b>                                                                | <b>Cost driver proposto</b>                                                 | <b>Frequenza di rilevazione</b> |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| <b>Amministrazione</b>    | Personale amministrativo, servizi contabili, gestione del personale, acquisti, servizi generali | Numero addetti, pratiche, ordini o altro driver specifico per attività      | Mensile                         |
| <b>Cucina</b>             | Materie prime, personale, utenze, manutenzione attrezzature, materiali di consumo               | Numero di pasti prodotti                                                    | Mensile                         |
| <b>Manutenzione</b>       | Personale tecnico, materiali, interventi interni ed esterni                                     | Ore di intervento, numero interventi, superficie o specifico driver tecnico | Mensile                         |

Fonte: elaborazione propria.

La tabella 20 sintetizza i principali Centri di Supporto individuati e, per ciascuno, collega le principali componenti di costo al relativo *cost driver* e alla frequenza di rilevazione proposta. La finalità non è definire una ripartizione immutabile, ma stabilire una prima struttura applicativa sulla quale costruire il sistema di contabilità analitica, mantenendo la possibilità di affinare nel tempo i criteri qualora l'esperienza operativa evidenziasse la necessità di utilizzare parametri maggiormente rappresentativi.

Il processo di attribuzione dovrebbe svilupparsi secondo una sequenza articolata. In primo luogo, i costi direttamente imputabili dovrebbero essere assegnati al Centro di Ricavo al quale si riferiscono, mentre i costi di natura comune dovrebbero essere rilevati all'interno dei rispettivi Centri di Supporto.

In una seconda fase, per ciascun Centro di Supporto viene applicato il *driver* maggiormente rappresentativo del consumo della risorsa, così da determinare la quota di costo da attribuire ai diversi servizi beneficiari. I costi così determinati vengono quindi ribaltati sui Centri di Ricavo, consentendo di ottenere una rappresentazione più completa del costo sostenuto per ciascuna unità di offerta.

L'impostazione descritta permette di passare dalla semplice rilevazione del costo complessivo alla costruzione di una vera e propria contabilità analitica per centri, nella quale il costo viene seguito lungo il percorso che conduce dalla risorsa impiegata al

servizio finale. In questo modo la Direzione potrebbe conoscere non soltanto il costo complessivo della cucina, dell'amministrazione o della manutenzione, ma anche la quota di tali costi assorbita da ciascuna struttura residenziale o semi-residenziale.

L'ultimo passaggio consiste nel confronto tra i costi così determinati, i ricavi generati dai singoli Centri di Ricavo e i valori programmati in sede di budget. Tale confronto permetterebbe di evidenziare gli eventuali scostamenti, analizzandone non soltanto l'ampiezza, ma anche le cause. Un aumento del costo della cucina, ad esempio, dovrebbe essere scomposto tra variazione dei volumi prodotti, incremento del costo delle materie prime e variazione dell'efficienza del processo produttivo; analogamente, un incremento dei costi di manutenzione potrebbe essere ricondotto ad un aumento delle ore lavorate, ad una maggiore frequenza degli interventi oppure a specifiche esigenze di una determinata struttura.

È proprio attraverso questa fase che la contabilità analitica acquisisce la propria piena funzione di controllo di gestione. Il dato economico non viene più utilizzato esclusivamente per rappresentare un risultato già conseguito, ma viene confrontato con il valore programmato e analizzato nelle variabili che ne hanno determinato l'andamento. Il sistema consente così di superare una logica puramente consuntiva e di costruire un processo di monitoraggio continuo nel quale le informazioni economiche diventano direttamente funzionali alle decisioni della Direzione.

Anche per i Centri di Supporto la frequenza proposta è mensile, in coerenza con quella prevista per i Centri di Ricavo. Ogni Centro di Supporto dovrebbe quindi disporre di un prospetto contenente almeno il costo del periodo, il valore progressivo dell'esercizio, il budget e lo scostamento registrato. Le informazioni dovrebbero essere successivamente integrate con i dati relativi alle attività svolte, così da consentire un'interpretazione del dato monetario alla luce dei relativi volumi operativi. Tale impostazione consentirebbe, ad esempio, di verificare se un aumento del costo della cucina sia accompagnato da un incremento proporzionale dei pasti prodotti o se un incremento dei costi di manutenzione corrisponda ad una maggiore intensità degli interventi.

La struttura proposta rafforzerebbe inoltre il principio della responsabilizzazione gestionale, in quanto i responsabili delle diverse funzioni potrebbero essere chiamati a monitorare non soltanto il valore assoluto dei costi, ma anche le principali variabili che ne determinano l'andamento. Nel caso della cucina, il controllo potrebbe concentrarsi sul costo medio per pasto e sul volume della produzione; per la manutenzione, sulle ore di

intervento, sulla frequenza degli interventi e sul relativo costo; per l'amministrazione, sulle risorse impiegate e sui principali indicatori del carico di lavoro. Il controllo assumerebbe così una dimensione maggiormente gestionale, nella quale il dato monetario viene interpretato insieme alle variabili operative che lo spiegano.

Questa impostazione risulta particolarmente importante nel contesto di un ente pubblico di servizi alla persona, nel quale l'efficienza economica non può essere valutata indipendentemente dalla qualità e dalla continuità dei servizi erogati. Un costo elevato non rappresenta necessariamente un indice di inefficienza, così come un costo ridotto non può automaticamente essere considerato un risultato positivo. La valutazione deve essere effettuata mettendo in relazione le risorse assorbite con l'attività realizzata e con gli obiettivi assistenziali perseguiti. Il sistema dei Centri di Supporto deve quindi contribuire a misurare l'efficienza nell'impiego delle risorse, senza perdere di vista l'efficacia del servizio e l'economicità complessiva della gestione.

La configurazione dei Centri di Supporto completa in questo modo la struttura dei Centri di Ricavo illustrata nel paragrafo precedente. I primi rappresentano le unità attraverso le quali vengono erogati i servizi e generati i ricavi; i secondi identificano invece le funzioni trasversali che rendono possibile tale produzione e ne sostengono il funzionamento. La loro integrazione permette di ricostruire il percorso economico che collega le risorse consumate ai servizi finali, creando le condizioni per una valutazione più attendibile della performance delle singole unità di offerta.

L'efficacia del modello dipenderà, in ultima analisi, dalla capacità di mantenere una relazione coerente tra risorsa consumata, attività svolta, centro che utilizza la risorsa e risultato prodotto. L'individuazione dei *cost driver*, la distinzione tra costi direttamente imputabili e costi indiretti e l'applicazione di criteri di riparto omogenei consentiranno di costruire un sistema informativo sufficientemente analitico, ma al tempo stesso sostenibile dal punto di vista organizzativo. In questo modo la contabilità analitica potrà svolgere la propria funzione non come semplice articolazione del dato contabile, ma come strumento di supporto al processo decisionale.

Il risultato finale della mappatura sarà quindi la possibilità di determinare, per ciascun Centro di Ricavo, non soltanto i ricavi prodotti, ma anche il costo delle risorse direttamente impiegate e la quota di costi derivanti dalle funzioni di supporto. Tale informazione costituirà la base necessaria per le successive analisi di marginalità e per la

costruzione degli indicatori economici e operativi che saranno sviluppati nella *dashboard* di controllo direzionale del successivo paragrafo.

#### **4.2. implementazione di una dashboard di controllo direzionale**

La definizione dei Centri di Ricavo e dei Centri di Supporto illustrata nei paragrafi precedenti costituisce la base informativa necessaria per sviluppare un sistema di *reporting* maggiormente orientato al governo della gestione dell'IPAB "F.F. Casson". L'individuazione delle singole unità di offerta, la distinzione tra costi direttamente imputabili e costi comuni e la definizione di specifici criteri di attribuzione consentono infatti di superare una lettura esclusivamente aggregata dei risultati economici, rendendo possibile una rappresentazione maggiormente analitica delle modalità attraverso le quali le risorse vengono impiegate e i risultati vengono prodotti. Affinché tale patrimonio informativo possa essere realmente utilizzato a supporto delle decisioni, è tuttavia necessario organizzarlo all'interno di uno strumento capace di selezionare gli elementi maggiormente significativi, evidenziare tempestivamente le deviazioni rispetto agli obiettivi e orientare l'attenzione della Direzione verso le aree nelle quali si rendano necessari interventi gestionali. A questa esigenza risponde la proposta di implementazione di una *Dashboard* di Controllo Direzionale.

La *Dashboard* non deve essere considerata come un semplice supporto grafico alla visualizzazione dei dati, bensì come il livello sintetico di restituzione delle informazioni prodotte dal sistema di controllo di gestione. La sua funzione consiste nel trasformare le informazioni provenienti dalla contabilità economico-patrimoniale, dalla contabilità analitica e dai sistemi gestionali in un insieme strutturato di informazioni destinate al *management*. Il valore del cruscotto non dipende pertanto dalla quantità di dati raccolti, ma dalla capacità di selezionare quelli maggiormente significativi per gli obiettivi dell'ente, renderli confrontabili e presentarli secondo una modalità che ne faciliti l'interpretazione. In tal senso, la *dashboard* rappresenta il punto di collegamento tra la rilevazione dei risultati e il processo decisionale della Direzione.

La configurazione del sistema deve essere coerente con la logica del controllo di gestione, che si sviluppa attraverso un processo continuo di programmazione, rilevazione, confronto e intervento. Gli obiettivi definiti in sede di programmazione e tradotti nel budget costituiscono il riferimento rispetto al quale valutare l'andamento della gestione; i dati consuntivi consentono di misurare i risultati effettivamente ottenuti; il confronto tra

valori programmati e valori realizzati permette di evidenziare gli eventuali scostamenti; l'analisi delle cause degli scostamenti costituisce infine la base per l'adozione di eventuali azioni correttive. In questa prospettiva, la *dashboard* consente di rendere maggiormente tempestivo il processo di controllo, riducendo la distanza temporale tra il verificarsi di un fenomeno gestionale e la possibilità da parte della Direzione di individuarlo e intervenire. Tale impostazione risulta coerente con la funzione attribuita al controllo di gestione nell'ambito dell'IPAB "F.F. Casson", dove il monitoraggio degli andamenti e degli scostamenti assume una funzione rilevante ai fini della salvaguardia dell'equilibrio della gestione.

La progettazione della *dashboard* deve inoltre tenere conto della specificità dell'IPAB quale azienda pubblica impegnata nell'erogazione di servizi alla persona. La valutazione della gestione non può essere ricondotta esclusivamente alla dimensione economico-finanziaria, poiché l'ente deve contemporaneamente perseguire l'equilibrio economico, utilizzare in modo efficiente le risorse disponibili e garantire la continuità e l'adeguatezza dei servizi assistenziali. Ne deriva la necessità di costruire un sistema di reporting multidimensionale, nel quale le informazioni economiche siano integrate con quelle relative all'attività svolta e alla situazione finanziaria. Tale impostazione è coerente con quanto evidenziato nel primo capitolo, dove il sistema di controllo nelle aziende pubbliche di servizi alla persona è ricondotto alla necessità di affiancare alla dimensione economico-finanziaria indicatori fisici, tecnici e qualitativi.

Nell'ambito del modello proposto, tale articolazione viene ricondotta a tre principali famiglie di indicatori: KPI economici, KPI operativi e KPI finanziari. La suddivisione consente di organizzare il patrimonio informativo dell'ente secondo tre prospettive complementari. I KPI economici sono destinati a rappresentare gli effetti della gestione in termini di ricavi, costi e marginalità; i KPI operativi consentono di monitorare i volumi di attività, il grado di utilizzo della capacità produttiva e l'impiego delle risorse; i KPI finanziari permettono infine di verificare la capacità dell'ente di mantenere l'equilibrio monetario e di sostenere gli impegni assunti. Le tre dimensioni devono essere considerate tra loro interdipendenti, poiché i risultati economici e finanziari dipendono in misura rilevante dalle condizioni operative nelle quali vengono erogati i servizi.

La *dashboard* dovrà pertanto integrare le informazioni provenienti dai Centri di Ricavo e dai Centri di Supporto definiti nei paragrafi precedenti. I primi forniscono la base per il monitoraggio dei ricavi, dei volumi di attività e della performance economica delle singole

unità di offerta; i secondi consentono di rilevare i costi relativi alle funzioni trasversali e di attribuirli ai servizi attraverso gli specifici *cost driver*. La contabilità analitica diviene in questo modo il livello informativo attraverso il quale i dati economici possono essere ricondotti alle diverse aree organizzative, mentre la *dashboard* rappresenta il livello nel quale tali informazioni vengono sintetizzate e rese disponibili alla Direzione.

L'architettura della *dashboard* può essere quindi sintetizzata nella seguente configurazione.

**Tabella n. 21 Proposta di struttura della Dashboard di Controllo Direzionale dell'IPAB "F.F. Casson"**

| Area di controllo     | Principali KPI                                                                                                                                    | Frequenza di monitoraggio | Finalità                                                        |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| <b>KPI economici</b>  | Ricavi per Centro di Ricavo, costi operativi, Margine di Contribuzione, costo medio per giornata, incidenza del personale sui ricavi              | Mensile                   | Monitorare economicità e marginalità                            |
| <b>KPI operativi</b>  | Tasso di occupazione, giornate di presenza, giorni di posto letto non occupato, ore di assistenza per ospite, assenteismo, straordinari, turnover | Mensile                   | Monitorare utilizzo della capacità e impiego delle risorse      |
| <b>KPI finanziari</b> | Cash Flow operativo, liquidità, tempi medi di incasso e pagamento, PFN, DSCR                                                                      | Mensile/trimestrale       | Monitorare equilibrio finanziario e sostenibilità degli impegni |

Fonte: elaborazione propria.

La tabella 21 costituisce la struttura di sintesi del cruscotto, mentre l'analisi tecnica dei singoli indicatori sarà sviluppata nei paragrafi successivi. In questa fase, infatti, non è necessario approfondire le formule di calcolo e le modalità di interpretazione di ciascun KPI, quanto definire il ruolo che le tre famiglie di indicatori dovranno svolgere all'interno del sistema complessivo. Tale distinzione consente di evitare sovrapposizioni tra il

presente paragrafo e i successivi approfondimenti, mantenendo il paragrafo 4.2 concentrato sulla progettazione del sistema di *reporting*.

Un requisito essenziale della *dashboard* deve essere la confrontabilità dei dati. Il valore consuntivo di un indicatore assume infatti un significato gestionale soltanto quando viene confrontato con un valore di riferimento. Per tale ragione, la *dashboard* dovrebbe consentire di porre in relazione i risultati effettivamente conseguiti con gli obiettivi definiti in sede di budget e, ove opportuno, con i risultati dei periodi precedenti. Il confronto deve permettere di evidenziare lo scostamento e di comprendere se la gestione si stia mantenendo entro i livelli programmati oppure se siano presenti deviazioni meritevoli di analisi.

L'attenzione deve quindi essere rivolta non soltanto alla rilevazione dello scostamento, ma anche alla sua interpretazione. Il controllo di gestione non ha infatti come obiettivo la semplice identificazione delle differenze tra preventivo e consuntivo, bensì la comprensione delle cause che le hanno determinate. Un eventuale scostamento negativo dei costi, ad esempio, può derivare da un incremento dei volumi di attività, da una variazione dei prezzi di acquisto, da un maggiore impiego di personale o da una perdita di efficienza. Analogamente, una variazione dei ricavi può dipendere da una modifica del livello di occupazione, del volume delle presenze o della composizione delle fonti di finanziamento. La Dashboard deve pertanto costituire il punto di avvio dell'analisi gestionale, e non il suo momento conclusivo.

Per rendere immediatamente identificabili le situazioni che richiedono attenzione, si propone l'adozione di un sistema a semaforo. Il livello verde identifica una situazione coerente con l'obiettivo, il giallo segnala uno scostamento che necessita di monitoraggio, mentre il rosso evidenzia una condizione che richiede un approfondimento gestionale. L'utilizzo di soglie differenziate per ciascun indicatore permette di tradurre il dato numerico in una prima informazione sintetica e di applicare il principio del controllo per eccezione, concentrando l'attenzione della Direzione sulle variazioni maggiormente significative.

Le soglie di classificazione devono essere definite in modo coerente con la natura del singolo indicatore, utilizzando come riferimento il budget, gli obiettivi gestionali, i valori storici dell'ente e, quando disponibili, parametri di riferimento esterni. Il semaforo non deve pertanto essere considerato un semplice elemento grafico, ma una vera e propria

regola di classificazione delle *performance*. Il superamento della soglia non determina automaticamente un giudizio negativo sulla gestione, ma attiva la necessità di verificare le cause dello scostamento e di valutare l'eventuale opportunità di un intervento.

Un ulteriore requisito del sistema è rappresentato dalla tempestività dell'informazione. Il modello proposto prevede pertanto un reporting prevalentemente mensile, in modo da ridurre il ritardo tra la manifestazione del fenomeno e la sua individuazione da parte della Direzione. La frequenza mensile risulta particolarmente adatta alle esigenze di controllo dei Centri di Ricavo e dei Centri di Supporto, consentendo di aggiornare con regolarità i dati economici e operativi e di intervenire tempestivamente sugli eventuali scostamenti. Per gli indicatori finanziari maggiormente strutturali potrà invece essere previsto, accanto al monitoraggio mensile, un approfondimento trimestrale.

Dal punto di vista organizzativo, la *dashboard* dovrebbe utilizzare le fonti informative già presenti nell'ente, evitando la costruzione di un sistema parallelo di rilevazione. La contabilità economico-patrimoniale fornisce i dati economici e finanziari, la contabilità analitica consente l'attribuzione dei costi e dei ricavi ai centri individuati, i sistemi di rilevazione delle presenze alimentano i dati relativi all'attività assistenziale e la gestione del personale fornisce le informazioni necessarie al monitoraggio delle risorse umane. La *dashboard* costituisce quindi il livello di integrazione di informazioni che vengono già generate dai diversi processi gestionali.

L'efficacia del sistema dipende inoltre dal collegamento tra indicatori e responsabilità. I KPI devono essere associati ai Centri di Responsabilità individuati nell'ambito della struttura organizzativa, in modo che gli eventuali scostamenti possano essere ricondotti alle aree competenti. In presenza di una variazione significativa, il responsabile dell'area interessata dovrebbe essere in grado di analizzarne le cause e fornire alla Direzione gli elementi necessari per valutare le eventuali azioni correttive. Il sistema di reporting assume così anche una funzione di responsabilizzazione, collegando obiettivi, risorse impiegate e risultati conseguiti.

Il processo di controllo può essere organizzato secondo un ciclo ricorrente. Una volta concluso il periodo di riferimento vengono raccolti e verificati i dati, calcolati gli indicatori e confrontati i valori consuntivi con gli obiettivi programmati. Gli eventuali scostamenti significativi vengono quindi evidenziati dalla *dashboard*, sottoposti all'analisi dei responsabili e utilizzati per orientare gli interventi correttivi. Nel periodo successivo viene verificato l'effetto delle azioni intraprese. In questo modo il reporting assume una

funzione dinamica, alimentando un processo continuo di misurazione, analisi e intervento.

Per quanto riguarda la modalità di restituzione dell'informazione, il sistema può essere rappresentato attraverso un prospetto sintetico dei KPI, nel quale lo stato degli indicatori viene evidenziato attraverso i tre livelli cromatici definiti. Tale soluzione permette agli organi di governo di ottenere una lettura immediata della situazione complessiva, individuando le aree che risultano in linea con gli obiettivi e quelle che richiedono attenzione.

**Tabella n. 22 Esempio di prospetto sintetico dei KPI direzionali**

| Area        | KPI                                            | Stato                      |
|-------------|------------------------------------------------|----------------------------|
| Economica   | Margine di Contribuzione per profilo di ospite | ● VERDE; ● GIALLO; ● ROSSO |
| Economica   | Ricavo medio per giornata di presenza          | ● VERDE; ● GIALLO; ● ROSSO |
| Economica   | Costo medio per giornata di presenza           | ● VERDE; ● GIALLO; ● ROSSO |
| Operativa   | Ore medie di assistenza per ospite             | ● VERDE; ● GIALLO; ● ROSSO |
| Operativa   | Tasso di turnover del personale                | ● VERDE; ● GIALLO; ● ROSSO |
| Finanziaria | Cash Flow operativo                            | ● VERDE; ● GIALLO; ● ROSSO |
| Finanziaria | Disponibilità liquide                          | ● VERDE; ● GIALLO; ● ROSSO |

Fonte: elaborazione propria.

Come mostra la tabella 22 accanto alla rappresentazione tabellare, la stessa dashboard può essere sviluppata attraverso un cruscotto visuale in ambiente Excel, nel quale le informazioni vengono rappresentate mediante indicatori sintetici e grafici. L'utilizzo di una componente visiva permette di facilitare la lettura dei principali andamenti e di rendere immediatamente percepibili variazioni, trend e differenze tra le diverse aree gestionali. La scelta del grafico dovrebbe essere comunque coerente con la natura dell'informazione: i grafici a colonne risultano particolarmente adatti ai confronti tra valori, quelli lineari alla rappresentazione delle dinamiche temporali e i grafici a torta alla

visualizzazione della composizione di una grandezza, quando quest'ultima modalità permetta una lettura più immediata.

La *dashboard* visuale dovrebbe mantenere la medesima articolazione nelle tre aree dei KPI economici, operativi e finanziari, così da garantire coerenza tra la rappresentazione sintetica e il sistema di indicatori sottostante. Il livello direzionale potrebbe quindi disporre in un'unica schermata delle informazioni maggiormente rilevanti, mentre il dettaglio analitico rimarrebbe disponibile nei prospetti relativi ai singoli Centri di Ricavo, Centri di Supporto e Centri di Responsabilità.

La possibilità di utilizzare contemporaneamente una rappresentazione a semaforo e una *dashboard* grafica consente di soddisfare due esigenze informative differenti ma complementari. Il prospetto tabellare consente una lettura sintetica e standardizzata dello stato degli indicatori, mentre il cruscotto grafico facilita l'interpretazione dei trend e dei confronti. In entrambi i casi, il contenuto informativo rimane il medesimo: cambia esclusivamente la modalità con la quale esso viene restituito ai destinatari del reporting. Nel complesso, la *Dashboard* di Controllo Direzionale proposta rappresenta quindi il punto di sintesi del sistema di controllo di gestione progettato nei paragrafi precedenti. I Centri di Ricavo individuano le unità nelle quali vengono erogati i servizi e generati i ricavi; i Centri di Supporto rilevano le funzioni trasversali e consentono l'attribuzione dei relativi costi; la contabilità analitica integra tali informazioni; la dashboard le organizza e le restituisce alla Direzione attraverso un sistema strutturato di KPI e di segnalazioni.

Il valore della proposta risiede nella possibilità di creare un collegamento stabile tra programmazione, budget, rilevazione dei risultati, analisi degli scostamenti e responsabilizzazione gestionale. La dashboard non si limita pertanto a rappresentare ciò che è accaduto, ma crea le condizioni informative affinché la Direzione possa comprendere le principali deviazioni rispetto agli obiettivi e orientare tempestivamente le proprie decisioni. In questo modo il controllo di gestione può evolvere da una funzione prevalentemente consuntiva ad uno strumento di governo della gestione, maggiormente coerente con le esigenze di un ente complesso quale l'IPAB "F.F. Casson".

Sulla base di questa struttura generale, i paragrafi successivi approfondiranno separatamente le tre categorie di indicatori individuate. Il 4.2.1 sarà dedicato ai KPI economici, il 4.2.2 ai KPI operativi e il 4.2.3 ai KPI finanziari, definendo per ciascuna area gli indicatori più significativi, le modalità di calcolo e la relativa utilità ai fini del controllo della gestione dell'IPAB.

#### 4.2.1. KPI Economici

Nell'ambito della proposta di implementazione del sistema di controllo di gestione delineata nel presente capitolo, il Margine di Contribuzione rappresenta uno degli indicatori economici attraverso i quali rafforzare la capacità dell'IPAB "F.F. Casson" di monitorare la propria performance e di supportare il processo decisionale della Direzione. L'introduzione di tale indicatore deve essere considerata come una proposta destinata agli esercizi futuri, con la finalità di affiancare agli strumenti contabili già utilizzati dall'ente una misura maggiormente orientata all'analisi delle determinanti economiche delle singole attività.

È opportuno precisare, sotto il profilo metodologico, che i dati relativi all'esercizio 2024 utilizzati nel presente paragrafo non rappresentano il risultato di una rilevazione del Margine di Contribuzione già effettuata dall'IPAB "F.F. Casson". Essi vengono utilizzati esclusivamente come base esemplificativa, al fine di mostrare come le informazioni economiche e gestionali già disponibili possano essere organizzate e integrate in futuro all'interno di un sistema di contabilità analitica maggiormente strutturato. La finalità del presente paragrafo non consiste quindi nella ricostruzione consuntiva del Margine di Contribuzione del 2024, bensì nella definizione di come tale indicatore potrebbe essere calcolato, monitorato e utilizzato negli esercizi successivi.

Dal punto di vista della contabilità direzionale, il Margine di Contribuzione esprime la differenza tra i ricavi attribuibili a un determinato oggetto di analisi e i costi variabili o direttamente imputabili allo svolgimento della relativa attività. In altri termini, una volta determinati i ricavi riferibili a un determinato servizio o segmento di utenza e sottratti i costi direttamente correlati alla loro generazione, ciò che rimane rappresenta la capacità di quella specifica attività di contribuire alla copertura dei costi che non dipendono direttamente dal volume della prestazione<sup>198</sup>.

Il significato economico dell'indicatore è pertanto differente rispetto a quello del risultato d'esercizio. Il Margine di Contribuzione non misura infatti la redditività complessiva dell'ente, poiché non considera ancora tutti i costi generali e comuni, ma misura la capacità di una determinata attività di generare risorse destinate alla copertura dei costi di struttura. Proprio per questa ragione, esso costituisce uno strumento particolarmente

---

<sup>198</sup> Brusa, L., *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, 2ª ed., Giuffrè, Milano, 2012, pp. 64-67

utile per la contabilità direzionale, poiché consente di comprendere quale parte della gestione contribuisca maggiormente all'equilibrio economico complessivo<sup>199</sup>.

Questa impostazione risulta particolarmente coerente con la struttura organizzativa proposta nei paragrafi 4.1.1 e 4.1.2. La precedente mappatura dei Centri di Ricavo ha infatti consentito di individuare le principali unità nelle quali vengono erogati i servizi e prodotti i ricavi, mentre l'identificazione dei Centri di Supporto ha permesso di distinguere i costi comuni e trasversali da quelli direttamente collegabili alle singole attività. Il Margine di Contribuzione costituisce quindi il passaggio successivo della logica di controllo: una volta identificati i centri nei quali si producono ricavi e si sostengono costi, diventa possibile misurare il contributo economico generato dalle singole attività.

Nel caso del settore residenziale dell'IPAB "F.F. Casson", tale analisi può essere ulteriormente sviluppata considerando il profilo tariffario ed economico degli ospiti. La scelta di utilizzare questa segmentazione deriva dalla particolare struttura dei ricavi dell'ente, che non è riconducibile ad un'unica fonte. Il conto economico evidenzia infatti la presenza di diverse componenti, tra cui le compartecipazioni alla spesa a carico degli ospiti da Comune, le compartecipazioni a carico degli ospiti privati e le quote regionali di residenzialità<sup>200</sup>.

La documentazione analizzata nel presente elaborato mostra inoltre che nel 2024 le quote regionali di residenzialità sono ammontate a 3.491.348,00 euro, a fronte di 63.459 giornate di presenza, determinando una quota sanitaria media di 55,02 euro per giornata. La ricostruzione congiunta delle componenti sociali e sanitarie ha consentito di determinare una *Total Real Tariff* pari a 116,88 euro per giornata. Questi valori non vengono utilizzati per determinare un Margine di Contribuzione consuntivo del 2024, ma permettono di evidenziare il tipo di informazione che dovrebbe essere integrato nel futuro sistema di controllo.

La proposta consiste pertanto nel costruire una segmentazione dell'utenza non sulla base di caratteristiche esclusivamente anagrafiche, ma sulla base delle variabili che incidono concretamente sulla formazione dei ricavi e sull'assorbimento delle risorse. La tipologia di ospite dovrebbe quindi essere definita attraverso il relativo profilo tariffario e

---

<sup>199</sup> Potito, L., *Pianificazione e controllo di gestione. Lineamenti teorici e strumenti applicativi*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 77-79.

<sup>200</sup> IPAB CSA "F.F. Casson", *B. bis – Conto economico al 31.12.2024*, Chioggia, 2025, p. 1-2.

assistenziale, così da poter verificare se differenti configurazioni dell'utenza producano differenti livelli di contribuzione economica.

Per ciascun profilo individuato, il sistema dovrebbe rilevare almeno il numero di giornate di presenza, il ricavo associato, i costi direttamente imputabili e il relativo Margine di Contribuzione. Nel caso dell'attività residenziale, inoltre, sarebbe opportuno determinare il Margine di Contribuzione per giornata di presenza. Questa grandezza si ottiene rapportando il margine complessivamente generato dal profilo considerato al numero delle giornate di presenza rilevate nel periodo. In questo modo è possibile esprimere la contribuzione economica non soltanto in valore assoluto, ma anche in termini unitari.

L'utilizzo della giornata di presenza quale unità di riferimento permette di collegare la dimensione economica a quella fisica della gestione. Si tratta di un aspetto particolarmente importante in una struttura residenziale, nella quale il volume delle presenze rappresenta una delle principali determinanti della formazione dei ricavi. L'analisi già sviluppata nella presente tesi evidenzia infatti come il tasso di occupazione sia strettamente collegato sia alla capacità di generare ricavi sia all'efficienza nell'assorbimento dei costi fissi<sup>201</sup>.

Un aspetto particolarmente delicato riguarda l'individuazione dei costi da sottrarre ai ricavi. Per mantenere corretta la natura dell'indicatore, il primo livello di Margine di Contribuzione dovrebbe considerare esclusivamente i costi variabili e i costi direttamente imputabili al servizio o al profilo di ospite. I costi relativi all'amministrazione, alla manutenzione generale, alla direzione o alle altre funzioni trasversali non dovrebbero essere attribuiti automaticamente al singolo ospite, ma rimanere distinti nell'ambito dei Centri di Supporto definiti nel paragrafo 4.1.2. La distinzione tra costi direttamente imputabili e costi indiretti costituisce infatti un elemento centrale nell'impostazione del *direct costing* e nell'analisi della contribuzione economica delle diverse attività.

Questa impostazione consente di mantenere separati due differenti livelli informativi. Il primo misura il contributo marginale dell'attività alla copertura dei costi comuni; il secondo, eventualmente, consente di valutare il costo complessivo della struttura dopo l'attribuzione dei costi indiretti attraverso gli opportuni driver. La distinzione è importante perché impedisce di utilizzare un unico indicatore per finalità differenti e

---

<sup>201</sup> Brusa, L., *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, 2ª ed., Giuffrè, Milano, 2012, pp. 64-67.

permette alla Direzione di comprendere con maggiore chiarezza la formazione del risultato.

La struttura proposta per la rilevazione futura può essere rappresentata nella tabella successiva, che sintetizza le principali informazioni necessarie per il calcolo e il monitoraggio del Margine di Contribuzione per profilo di ospite.

**Tabella n. 23 Struttura proposta per il calcolo del Margine di Contribuzione  
per profilo di ospite**

| <b>Profilo di ospite</b> | <b>Giornate di presenza</b> | Ricavi consuntivi | Ricavi budget | <b>Scostamento ricavi</b> | Costi direttamente imputabili consuntivi | Costi direttamente imputabili budget | <b>Scostamento costi</b> | Margine di Contribuzione consuntivo | Margine di Contribuzione budget | <b>Scostamento Margine</b> |
|--------------------------|-----------------------------|-------------------|---------------|---------------------------|------------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|----------------------------|
| Profilo A                |                             |                   |               |                           |                                          |                                      |                          |                                     |                                 |                            |
| Profilo B                |                             |                   |               |                           |                                          |                                      |                          |                                     |                                 |                            |
| Profilo C                |                             |                   |               |                           |                                          |                                      |                          |                                     |                                 |                            |
| <b>Totale</b>            |                             |                   |               |                           |                                          |                                      |                          |                                     |                                 |                            |

Fonte: elaborazione propria.

La tabella 23 rappresenta la struttura informativa che il sistema di controllo dovrebbe essere in grado di elaborare negli esercizi futuri. L'impostazione proposta si fonda sul confronto sistematico tra dato consuntivo e valore programmato, consentendo alla Direzione di verificare non soltanto il livello effettivamente raggiunto dal Margine di Contribuzione, ma anche la coerenza del risultato rispetto agli obiettivi definiti in sede di

budget. Quest'ultimo rappresenta infatti il termine di riferimento rispetto al quale valutare la performance effettiva e successivamente analizzare le eventuali deviazioni<sup>202</sup>. Dal punto di vista operativo, lo scostamento dei ricavi è ottenuto confrontando il ricavo consuntivo con il corrispondente ricavo programmato. Lo stesso procedimento viene applicato ai costi direttamente imputabili. Il Margine di Contribuzione consuntivo deriva quindi dalla differenza tra i ricavi consuntivi e i costi direttamente imputabili consuntivi, mentre il Margine di Contribuzione di budget viene ottenuto applicando la medesima logica ai valori programmati. Lo scostamento del Margine rappresenta infine la differenza tra il margine effettivamente ottenuto e quello previsto.

La struttura della tabella permette quindi di passare progressivamente dal volume dell'attività al risultato economico, mantenendo visibile il collegamento tra le diverse grandezze. Questo aspetto è particolarmente importante perché un Margine di Contribuzione inferiore rispetto al budget può derivare da minori ricavi, da maggiori costi direttamente imputabili oppure dalla combinazione delle due dinamiche. Il sistema proposto permette pertanto di spostare l'attenzione dal semplice risultato alla determinante dello scostamento, elemento centrale nell'analisi di controllo<sup>203</sup>.

In una versione più evoluta del sistema, la tabella potrebbe inoltre essere integrata con il Margine di Contribuzione unitario per giornata. Tale indicatore consentirebbe di mettere in relazione il margine con il numero di giornate di presenza e di distinguere l'effetto prodotto dall'aumento o dalla riduzione dei volumi dall'effetto derivante dalla diversa contribuzione economica della singola giornata.

La disponibilità contemporanea del Margine di Contribuzione complessivo e di quello unitario consentirebbe quindi di leggere il risultato sotto due prospettive complementari: da un lato, quanto il segmento contribuisca complessivamente alla copertura dei costi comuni; dall'altro, quanto contribuisca mediamente ciascuna giornata di assistenza. Tale distinzione risulta particolarmente utile nel settore residenziale, caratterizzato dalla presenza di costi fissi rilevanti e dalla conseguente importanza della saturazione della capacità disponibile.

L'indicatore assume quindi un significato particolarmente utile anche rispetto alle politiche di sviluppo della capacità produttiva dell'ente. L'ampliamento del "Boschetto",

---

<sup>202</sup> Potito, L., *Pianificazione e controllo di gestione. Lineamenti teorici e strumenti applicativi*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 121-124.

<sup>203</sup> Potito, L., *Pianificazione e controllo di gestione. Lineamenti teorici e strumenti applicativi*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 183-194.

con il passaggio della capacità residenziale da 175 a 200 posti letto, rappresenta un esempio concreto di investimento nel quale il controllo di gestione dovrà verificare la relazione tra nuovi volumi di attività, nuovi ricavi e maggiori costi direttamente associati. La documentazione della tesi evidenzia che l'intervento comporta un incremento potenziale di 9.125 giornate annue. Il Margine di Contribuzione potrà quindi diventare, negli esercizi successivi all'entrata a regime della struttura, uno degli strumenti attraverso i quali valutare se l'incremento della capacità produttiva stia producendo il contributo economico atteso.

Lo stesso principio si applica alla composizione dei ricavi. Poiché la tariffa media totale deriva dalla combinazione di più componenti, la futura contabilità analitica dovrebbe permettere di mantenere separati i ricavi sociali e quelli derivanti dalla quota sanitaria regionale. La possibilità di ricondurre tali componenti al profilo dell'ospite permetterebbe alla Direzione di comprendere se eventuali variazioni del Margine di Contribuzione siano attribuibili alla struttura tariffaria, al mix degli ospiti, al volume delle presenze o alla dinamica dei costi direttamente sostenuti.

In questo senso, il Margine di Contribuzione può diventare uno strumento di analisi delle determinanti economiche. Non sarebbe sufficiente osservare che il margine di un determinato profilo è diminuito; il sistema dovrebbe consentire di verificare se la variazione dipenda dalla riduzione del ricavo medio giornaliero, dalla diminuzione delle presenze oppure dall'aumento del costo direttamente attribuibile all'assistenza. La finalità del controllo è quindi quella di rendere possibile una diagnosi della variazione e di individuare l'eventuale leva gestionale sulla quale intervenire.

Per rendere effettivamente operativo il modello, il KPI dovrebbe essere aggiornato con frequenza almeno mensile, in coerenza con la struttura della *dashboard* proposta nel paragrafo 4.2. La rilevazione dovrebbe integrare informazioni provenienti da più sistemi: le giornate di presenza dai sistemi gestionali degli ospiti, i ricavi dalla contabilità e dalla fatturazione, i costi direttamente imputabili dalla contabilità analitica e i dati relativi ai Centri di Supporto dai prospetti di attribuzione.

La periodicità mensile permetterebbe inoltre di costruire una serie storica del Margine di Contribuzione e di osservarne l'evoluzione nel corso dell'esercizio. Il dato potrebbe essere presentato nella Dashboard mediante il valore consuntivo, il confronto con il budget, lo scostamento e il relativo stato a semaforo, mentre il dettaglio contenuto nella tabella analitica permetterebbe di individuare la causa della variazione. Il reporting direzionale

assume infatti valore quando consente di collegare la rilevazione del risultato alla successiva interpretazione e responsabilizzazione gestionale<sup>204</sup>.

L'interpretazione del KPI deve tuttavia rimanere coerente con la natura pubblica e assistenziale dell'ente. Un Margine di Contribuzione inferiore per una determinata tipologia di ospite non dovrebbe tradursi automaticamente in una decisione di riduzione o esclusione di quel segmento di utenza. L'indicatore deve essere utilizzato per rendere trasparente il consumo di risorse e il relativo fabbisogno economico, fornendo agli organi di governo elementi utili per valutare la sostenibilità dei servizi, la programmazione delle risorse e l'eventuale adeguamento delle modalità organizzative e tariffarie.

In questa prospettiva, l'introduzione del Margine di Contribuzione per tipologia o profilo tariffario di ospite rappresenta una proposta concreta di rafforzamento del sistema di controllo di gestione dell'IPAB "F.F. Casson". Il principale valore aggiunto dell'indicatore consiste nella possibilità di collegare la performance economica ai relativi *driver*, mettendo in relazione giornate di presenza, struttura dei ricavi, costi direttamente imputabili e scostamenti rispetto al budget.

Anche per tale indicatore, il 2024 svolge esclusivamente una funzione esemplificativa. Le giornate di presenza, la struttura dei ricavi e la *Total Real Tariff* già ricostruite nel presente elaborato mostrano infatti che l'ente dispone di una parte importante delle informazioni necessarie per costruire il futuro sistema. Nel 2024 le giornate effettive sono state 63.459 e la *Total Real Tariff* è risultata pari a 116,88 euro per giornata. Tali dati, tuttavia, non consentono da soli di determinare un Margine di Contribuzione completo, poiché per questo sarebbe necessario disporre di un livello ulteriore di dettaglio nella contabilità analitica, soprattutto con riferimento all'attribuzione dei costi direttamente imputabili ai differenti profili di utenza.

La proposta formulata per gli esercizi futuri consiste quindi nell'integrare stabilmente questo nuovo KPI nella *dashboard* di controllo direzionale, con aggiornamento periodico, confronto tra consuntivo e budget, analisi degli scostamenti e successiva verifica delle azioni correttive. In tal modo il Margine di Contribuzione diventerebbe uno strumento aggiuntivo di governo della gestione, capace di affiancare il risultato economico complessivo con una lettura più granulare della performance delle singole attività e dei diversi profili di utenza. La sua introduzione consentirebbe pertanto all'IPAB di passare

---

<sup>204</sup> Brusa, L., *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, 2ª ed., Giuffrè, Milano, 2012, pp. 64-67.

progressivamente da una conoscenza prevalentemente consuntiva dei risultati ad una capacità maggiormente analitica e prospettica di interpretazione e governo della propria gestione

#### 4.2.2. KPI Operativi

La seconda dimensione della *Dashboard* di Controllo Direzionale riguarda i KPI operativi, attraverso i quali il sistema di controllo può integrare la misurazione dei risultati economici con l'analisi delle modalità concrete attraverso cui vengono impiegate le risorse necessarie all'erogazione dei servizi. Nel caso dell'IPAB "F.F. Casson", tale dimensione assume particolare rilevanza in considerazione dell'elevato peso assunto dal personale nel processo produttivo e nella struttura dei costi dell'ente. Nel 2024 il costo complessivo del personale è risultato pari a 4.227.487,19 euro, evidenziando l'importanza di disporre di strumenti capaci di monitorare non soltanto il valore monetario della risorsa, ma anche il modo in cui essa viene impiegata e la sua stabilità organizzativa<sup>205</sup>.

Anche per gli indicatori operativi deve essere precisato che i dati relativi al 2024 vengono utilizzati esclusivamente come riferimento esemplificativo. I KPI proposti non devono pertanto essere interpretati come indicatori già rilevati sistematicamente dall'IPAB, ma come strumenti da introdurre negli esercizi futuri, attraverso procedure di rilevazione strutturate, con l'obiettivo di fornire alla Direzione informazioni aggiuntive sull'efficienza operativa e sulle dinamiche connesse alla gestione del personale.

Il primo indicatore proposto è costituito dalle ore medie di assistenza per ospite, finalizzato a misurare il rapporto tra le risorse assistenziali effettivamente impiegate e il volume del servizio erogato. In un'organizzazione caratterizzata da un'elevata intensità di lavoro, il solo dato relativo al costo del personale non consente infatti di valutare se l'impiego delle risorse sia coerente con il livello di attività svolto. Il monitoraggio delle ore di assistenza permette invece di introdurre nel sistema di controllo una misura fisica dell'impiego del lavoro, collegando la quantità di risorse utilizzate alla prestazione assistenziale concretamente erogata.

Per rendere l'indicatore operativo, il sistema dovrebbe rilevare periodicamente il totale delle ore dedicate alle attività assistenziali e rapportarlo al numero medio degli ospiti assistiti nel medesimo periodo. In questo modo sarebbe possibile ottenere un valore

---

<sup>205</sup>IPAB CSA "F.F. Casson", *B. bis – Conto Economico al 31.12.2024*, Chioggia, 2025, p. 2.

medio di ore di assistenza per ospite, monitorabile nel tempo e confrontabile con un valore obiettivo definito dall'ente. Nel caso dell'attività residenziale, il dato dovrebbe essere letto anche in relazione alle giornate di presenza e alla composizione dell'utenza. Nel 2024 l'IPAB ha registrato 63.459 giornate effettive di presenza, dato che costituisce un importante riferimento per la costruzione del futuro sistema informativo.

L'indicatore non deve tuttavia essere interpretato come una semplice misura quantitativa della produttività. Un aumento delle ore di assistenza non rappresenta automaticamente un peggioramento dell'efficienza, così come una loro riduzione non implica necessariamente un miglioramento. Il fabbisogno di assistenza dipende infatti dalle caratteristiche e dal grado di complessità degli ospiti e dall'organizzazione dei servizi. La corretta interpretazione del KPI richiede pertanto il confronto con standard assistenziali definiti dall'ente e con la composizione del mix di utenza, affinché eventuali scostamenti possano essere ricondotti alle loro effettive determinanti.

La funzione del KPI consiste quindi nel verificare la coerenza tra risorse assistenziali impiegate e livello del servizio erogato. Un valore superiore a quello programmato potrebbe richiedere un approfondimento delle cause, distinguendo, ad esempio, tra un incremento fisiologico legato a una maggiore complessità degli ospiti e un eventuale impiego inefficiente delle risorse. In questo modo l'indicatore assume una funzione propriamente gestionale e non meramente descrittiva.

Il secondo KPI operativo riguarda il tasso di *turnover* del personale, finalizzato a misurare il grado di ricambio della forza lavoro nel periodo considerato. L'indicatore può essere determinato rapportando il numero dei dipendenti usciti durante il periodo alla forza lavoro media presente nello stesso intervallo temporale, esprimendo successivamente il rapporto in percentuale. La rilevazione del turnover permette di monitorare la stabilità della struttura organizzativa e di individuare eventuali fenomeni di ricambio che, se particolarmente frequenti, possono produrre effetti sia economici sia operativi.

Un *turnover* elevato può infatti generare costi legati alla ricerca e selezione del personale, alla formazione e all'inserimento dei nuovi dipendenti, oltre a determinare la necessità di ricorrere a soluzioni temporanee per garantire la continuità del servizio. Nelle strutture residenziali la stabilità del personale assume inoltre una rilevanza specifica rispetto alla continuità assistenziale. La letteratura empirica ha evidenziato un'associazione tra livelli più elevati di turnover del personale sanitario e peggioramento di diversi indicatori di qualità dell'assistenza.

Per l'IPAB "F.F. Casson", il monitoraggio dovrebbe essere rivolto in particolare alle figure professionali direttamente coinvolte nell'assistenza, distinguendo, quando le informazioni disponibili lo consentano, il *turnover* complessivo da quello riferito al personale assistenziale. Una simile articolazione permetterebbe di comprendere se un eventuale incremento del *turnover* sia dovuto a fenomeni fisiologici, quali pensionamenti o cessazioni programmate, oppure a condizioni organizzative che rendono più difficile la stabilizzazione delle risorse. I due KPI devono quindi essere considerati congiuntamente, poiché forniscono informazioni differenti ma complementari sulla gestione della risorsa lavoro. Le ore medie di assistenza per ospite forniscono informazioni sull'intensità di impiego della risorsa lavoro rispetto al servizio erogato, mentre il tasso di *turnover* permette di monitorare la stabilità della forza lavoro che rende possibile tale servizio. La loro lettura integrata consente di interpretare più efficacemente eventuali variazioni: un aumento delle ore assistenziali potrebbe essere legato a una maggiore complessità dell'utenza, mentre la contemporanea crescita del turnover potrebbe invece segnalare una maggiore pressione organizzativa e rendere opportuno approfondire ulteriormente le cause. La proposta prevede che entrambi i KPI vengano integrati nella *Dashboard* attraverso il confronto tra valore consuntivo, budget, scostamento. Lo scostamento in base alla rilevanza data dalla direzione potrà essere visualizzato con un colore del semaforo come output nella *dashboard* finale. In questo modo l'informazione operativa può essere trasformata in uno strumento di controllo per eccezione, capace di evidenziare immediatamente le situazioni che richiedono un approfondimento da parte della Direzione.

**Tabella n. 24 Struttura proposta per il monitoraggio dei KPI operativi**

| <b>KPI operativo</b>               | <b>Consuntivo</b> | <b>Budget</b> | <b>Scostamento</b> |
|------------------------------------|-------------------|---------------|--------------------|
| Ore medie di assistenza per ospite |                   |               |                    |
| Tasso di turnover del personale    |                   |               |                    |

Fonte: elaborazione propria.

La tabella 24 rappresenta la struttura sintetica attraverso la quale i due indicatori dovrebbero essere restituiti alla direzione negli esercizi futuri. Il dato consuntivo mostra

il livello effettivamente rilevato nel periodo, mentre il target o budget costituisce il parametro di riferimento definito in sede di programmazione. Lo scostamento evidenzia la differenza tra il valore effettivo e quello programmato e rappresenta il punto di partenza per l'eventuale analisi delle cause. Il sistema a semaforo consente infine di trasformare il risultato quantitativo in una segnalazione immediatamente leggibile.

Per le ore medie di assistenza, il valore consuntivo dovrebbe essere ottenuto attraverso il rapporto tra il totale delle ore assistenziali rilevate nel periodo e il numero medio degli ospiti assistiti. Il valore dovrebbe poi essere confrontato con lo standard programmato dall'ente, tenendo conto del relativo mix assistenziale. Per il *turnover*, il valore consuntivo sarebbe invece determinato rapportando le cessazioni alla forza lavoro media e confrontando successivamente il risultato con il livello obiettivo definito dalla direzione.

Il sistema a semaforo poi riportato nella *dashboard* dovrebbe essere costruito sulla base della direzione desiderata della performance. Nel caso del *turnover*, un valore superiore alla soglia definita dovrebbe generalmente determinare un segnale di attenzione crescente, poiché un'eccessiva frequenza delle uscite può generare conseguenze organizzative ed economiche. Nel caso delle ore di assistenza, invece, la valutazione non può essere basata esclusivamente sulla relazione “più basso = migliore”, poiché un aumento può riflettere un maggiore fabbisogno assistenziale degli ospiti. Il semaforo dovrebbe quindi essere interpretato insieme agli standard assistenziali e alle caratteristiche dell'utenza.

La rilevazione degli indicatori dovrebbe avvenire con frequenza almeno mensile, così da consentire alla direzione di osservare tempestivamente eventuali variazioni e di costruire nel tempo una serie storica. Le ore assistenziali dovrebbero essere rilevate attraverso i sistemi di gestione delle attività e collegate alle informazioni sulle presenze, mentre il turnover dovrebbe essere alimentato dai dati relativi all'organico e alle cessazioni. La disponibilità di una serie storica permetterebbe inoltre di distinguere fenomeni occasionali da variazioni strutturali dell'organizzazione.

Il collegamento con i KPI economici analizzati nel paragrafo 4.2.1 permette di comprendere il significato del sistema. Il Margine di Contribuzione consente di osservare quanto contribuisce economicamente l'attività, mentre le ore di assistenza e il *turnover* consentono di comprendere come vengono impiegate e mantenute le risorse necessarie per produrre il servizio. La lettura congiunta delle due dimensioni consente quindi di

mettere in relazione performance economica e condizioni operative, rafforzando la funzione diagnostica della *dashboard*.

Anche in questo caso, i dati del 2024 assumono esclusivamente una funzione esemplificativa. Le 63.459 giornate di presenza e il costo del personale pari a 4.227.487,19 euro mostrano la rilevanza del volume dell'attività e della risorsa lavoro, ma le informazioni disponibili non consentono di ricostruire con sufficiente granularità le ore assistenziali e le cessazioni necessarie per determinare in maniera rigorosa i due KPI. Pertanto, la proposta formulata riguarda gli esercizi futuri, nei quali il sistema dovrebbe essere implementato attraverso procedure standardizzate di rilevazione e successiva integrazione nella *dashboard*.

Nel complesso, le ore medie di assistenza per ospite e il tasso di *turnover* del personale costituiscono due KPI operativi complementari e sufficientemente selettivi rispetto le esigenze informative dell'IPAB "F.F. Casson". Il primo permette di monitorare l'intensità di utilizzo della risorsa assistenziale rispetto all'attività erogata, mentre il secondo permette di presidiare la stabilità della forza lavoro. La loro rilevazione periodica, il confronto con target e budget e l'integrazione di un sistema a semaforo permetterebbero di trasformare dati operativi oggi frammentati in uno strumento strutturato di supporto alle decisioni, coerente con il modello di controllo direzionale proposto nel presente capitolo.

#### 4.2.3. KPI Finanziari

La terza dimensione della *dashboard* di Controllo Direzionale è rappresentata dai KPI finanziari, attraverso i quali completare la lettura economica e operativa della gestione verificando la capacità dell'IPAB "F.F. Casson" di generare risorse monetarie sufficienti a sostenere l'attività ordinaria e gli impegni finanziari assunti. In tale prospettiva, il principale indicatore proposto è rappresentato dal Cash Flow operativo, da sottoporre a un monitoraggio trimestrale.

La scelta di questo KPI deriva dalla necessità di distinguere il risultato economico dalla sua effettiva manifestazione monetaria. Il conseguimento di un risultato economico positivo non implica infatti che, nello stesso momento, l'ente disponga di risorse liquide sufficienti per sostenere i pagamenti correnti o gli impegni derivanti dagli investimenti. Il rendiconto finanziario consente invece di osservare i flussi di disponibilità liquide generati e assorbiti nel periodo e di distinguere quelli riconducibili alla gestione operativa da quelli derivanti dalle attività di investimento e finanziamento. L'OIC 10 individua, tra i

flussi dell'attività operativa, gli incassi derivanti dalla prestazione di servizi e i pagamenti connessi all'acquisto dei fattori produttivi e al personale<sup>206</sup>.

Nel caso dell'IPAB “F.F. Casson”, tale dimensione assume particolare rilevanza alla luce del progetto di ampliamento “Boschetto 2”, che ha determinato nel 2024 un significativo assorbimento di risorse finanziarie. La documentazione analizzata evidenzia infatti come la fase di realizzazione dell'investimento abbia comportato uscite legate ai lavori e contemporaneamente l'avvio di nuovi finanziamenti, mentre i ritorni economici e monetari derivanti dalla nuova capacità produttiva si manifesteranno solo successivamente all'attivazione del reparto “Salice”.

Anche per questo KPI deve essere mantenuta la medesima impostazione metodologica adottata nei paragrafi precedenti. I dati 2024 vengono utilizzati esclusivamente a fini esemplificativi, per mostrare il tipo di informazione che il futuro sistema dovrebbe essere in grado di rilevare e interpretare. La proposta riguarda pertanto gli esercizi successivi, nei quali il monitoraggio dei flussi di cassa dovrebbe essere integrato stabilmente nel sistema di reporting direzionale.

Il *Cash Flow* operativo esprime la quantità di liquidità generata o assorbita dalla gestione caratteristica nel periodo considerato. La sua funzione è quindi quella di verificare se l'attività ordinaria dell'ente, attraverso gli incassi derivanti dai servizi erogati e i pagamenti relativi al personale, ai fornitori e agli altri fattori produttivi, sia in grado di produrre risorse monetarie. L'indicatore consente in questo modo di valutare la capacità di autofinanziamento della gestione, distinguendola dalle risorse ottenute attraverso nuovi finanziamenti o altre operazioni non riconducibili all'attività caratteristica.

La rilevazione dovrebbe comprendere le principali entrate e uscite monetarie connesse della gestione operativa, mantenendo separati i flussi derivanti dagli investimenti e quelli relativi all'attività di finanziamento. Tale distinzione permette infatti di comprendere l'origine delle variazioni della liquidità. Un aumento delle disponibilità liquide, ad esempio, potrebbe essere determinato da un miglioramento degli incassi derivanti dalla gestione caratteristica, ma potrebbe anche essere conseguenza dell'accensione di un nuovo finanziamento. Nel secondo caso, l'incremento della liquidità non rappresenterebbe un rafforzamento della capacità di autofinanziamento dell'ente, ma soltanto l'effetto di una diversa fonte di finanziamento.

---

<sup>206</sup> OIC, *OIC 10 – Rendiconto finanziario*, Fondazione OIC, pp. 5-6.

La scelta di una periodicità trimestrale consente di trovare un equilibrio tra tempestività dell'informazione e sostenibilità del processo di rilevazione. Un monitoraggio esclusivamente annuale potrebbe infatti evidenziare una tensione finanziaria quando ormai le possibilità di intervento risultano ridotte, mentre un controllo eccessivamente frequente potrebbe aumentare la complessità amministrativa. Il trimestre costituisce pertanto un intervallo adeguato per rilevare l'evoluzione dei flussi, confrontarla con il budget e attivare tempestivamente eventuali azioni correttive.

Il monitoraggio dovrebbe inoltre essere collegato alla dinamica del Capitale Circolante Netto, poiché i tempi di incasso dei crediti e quelli di pagamento dei debiti possono modificare significativamente il flusso monetario generato dalla gestione. L'esperienza del Casson nel triennio 2022-2024 mostra, infatti, come le variazioni del capitale circolante abbiano influenzato in maniera rilevante il *Cash Flow* operativo. Nel 2023, ad esempio, l'incasso di crediti pregressi verso clienti ed enti pubblici ha contribuito significativamente al miglioramento del flusso di cassa operativo.

Il dato storico del 2024 consente di evidenziare concretamente l'utilità di tale monitoraggio. Nel 2022 il flusso di cassa operativo aveva evidenziato un assorbimento di 120.475 euro, mentre nel 2023 era salito a 725.502 euro. Nel 2024, in concomitanza con l'avvio del progetto "Boschetto 2", il flusso operativo si è invece ridotto a 17.361 euro, mentre le disponibilità liquide finali hanno raggiunto 580.657 euro<sup>207</sup>.

Questi valori non rappresentano una ricostruzione del KPI trimestrale proposto, ma costituiscono un riferimento utile per mostrare il tipo di dinamiche che il nuovo sistema dovrebbe consentire di osservare con maggiore tempestività. Il confronto tra *Cash Flow* operativo e disponibilità liquide è importante proprio per evitare interpretazioni errate. La presenza di un saldo di liquidità positivo non significa necessariamente che la gestione caratteristica stia generando risorse sufficienti. Nel 2024, ad esempio, l'equilibrio finanziario è stato influenzato anche dai finanziamenti collegati al progetto "Boschetto 2". La Direzione deve quindi essere in grado di distinguere la liquidità disponibile dalla capacità dell'attività ordinaria di produrre liquidità.

Per rendere il KPI realmente funzionale al controllo di gestione, il *Cash Flow* operativo trimestrale dovrebbe essere confrontato con un valore programmato, definito nell'ambito del budget di tesoreria e delle previsioni finanziarie dell'ente. In questo modo il sistema

---

<sup>207</sup> IPAB CSA "F.F. Casson", *Rendiconto finanziario dell'esercizio 2024*, Chioggia, 2025, pp. 1-2

non si limiterebbe a registrare il flusso effettivamente verificatosi, ma permetterebbe di evidenziare eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi.

**Tabella n. 25 Struttura proposta per il monitoraggio dei KPI finanziari**

| KPI finanziario                          | Consuntivo | Budget | Scostamento |
|------------------------------------------|------------|--------|-------------|
| <b>Cash Flow operativo trimestrale</b>   |            |        |             |
| <b>Disponibilità liquide trimestrali</b> |            |        |             |

Fonte: elaborazione propria.

La tabella 25 sintetizza i due KPI finanziari proposti per il futuro sistema di controllo. Il *Cash Flow* operativo rappresenta l'indicatore principale e misura la capacità della gestione caratteristica di generare o assorbire liquidità nel periodo considerato; le disponibilità liquide costituiscono invece un indicatore complementare, che consente di verificare la consistenza delle risorse monetarie effettivamente disponibili alla data di rilevazione. La distinzione tra le due grandezze è essenziale, poiché un livello elevato di liquidità non implica necessariamente che la gestione ordinaria stia generando risorse sufficienti. Una situazione di tesoreria positiva potrebbe infatti essere sostenuta anche da fonti finanziarie esterne, quali nuovi finanziamenti, senza riflettere un effettivo rafforzamento dell'equilibrio monetario dell'ente. Tale distinzione assume particolare rilevanza in relazione al progetto "Boschetto 2", il cui finanziamento ha inciso sulle disponibilità liquide durante la fase di realizzazione dell'investimento.

Nel sistema proposto, il *Cash Flow* operativo dovrebbe essere rilevato trimestralmente, distinguendo i flussi derivanti dalla gestione caratteristica da quelli connessi agli investimenti e ai finanziamenti. In tal modo la direzione potrebbe verificare se gli incassi derivanti dall'attività assistenziale risultino sufficienti, dopo la copertura dei pagamenti operativi, a generare risorse monetarie. Le disponibilità liquide dovrebbero essere rilevate alla chiusura di ciascun trimestre e interpretate insieme al *Cash Flow*, così da comprendere non soltanto quanta liquidità sia disponibile, ma anche come essa sia stata generata o assorbita.

Per entrambi gli indicatori, il sistema dovrebbe prevedere il confronto tra consuntivo e target o budget, con la determinazione del relativo scostamento. Nel caso del *Cash Flow*, il confronto consentirebbe di verificare se la capacità di autofinanziamento della gestione

sia coerente con quanto programmato; per le disponibilità liquide, il riferimento dovrebbe essere integrato da un livello minimo di sicurezza, definito in relazione agli impegni correnti, ai pagamenti programmati e agli eventuali fabbisogni derivanti dagli investimenti o dal servizio del debito. La lettura dello scostamento dovrebbe inoltre essere accompagnata dall'analisi delle relative cause, quali variazioni degli incassi, dei pagamenti e del Capitale Circolante Netto.

Lo scostamento ottenuto andrà poi a modificare il semaforo della *dashboard* direzionale che consentirebbe di trasformare tali informazioni in una segnalazione immediatamente comprensibile. Il verde potrebbe identificare una situazione coerente con gli obiettivi e con il livello minimo di liquidità previsto, il giallo una deviazione da monitorare e il rosso una situazione nella quale il flusso operativo risulti significativamente inferiore alle attese oppure le disponibilità liquide scendano al di sotto della soglia di sicurezza. Le soglie dovrebbero essere definite preventivamente dalla Direzione e aggiornate in funzione della struttura finanziaria dell'ente e degli impegni previsti per ciascun esercizio.

Il monitoraggio trimestrale consentirebbe inoltre di costruire una serie storica infra-annuale dei due indicatori, rendendo possibile il confronto tra trimestri successivi e tra andamento consuntivo e programmazione. Tale periodicità permetterebbe di individuare maggiore tempestività eventuali fenomeni di deterioramento della liquidità e di verificare, nel trimestre successivo, gli effetti delle eventuali azioni correttive intraprese. Il controllo finanziario assumerebbe così una funzione non soltanto consuntiva, ma anche preventiva. Questa impostazione risulta particolarmente importante in relazione alla fase successiva all'entrata in funzione del nuovo reparto "Salice".

L'incremento della capacità residenziale da 175 a 200 posti letto dovrà infatti tradursi progressivamente in maggiori ricavi e, soprattutto, in un rafforzamento della capacità della gestione di generare risorse monetarie. Le proiezioni sviluppate nel presente elaborato di tesi evidenziano, a pieno regime, oltre un milione di euro di ricavi operativi aggiuntivi, che dovranno contribuire a sostenere sia i maggiori costi necessari all'attivazione del nuovo servizio sia gli impegni finanziari derivanti dai finanziamenti contratti per l'investimento. In tale contesto, il monitoraggio congiunto di *Cash Flow* e disponibilità liquide permetterebbe di verificare se l'effetto volume atteso si trasformi effettivamente in una maggiore capacità di autofinanziamento e in un adeguato margine di sicurezza finanziaria.

I dati relativi al 2024 vengono utilizzati esclusivamente a fini esemplificativi. L'esercizio ha evidenziato un flusso di cassa operativo pari a 17.361 euro e disponibilità liquide finali pari a 580.657 euro. La lettura congiunta di questi due dati mostra concretamente la necessità di distinguere tra flusso e consistenza della liquidità: il primo segnala quante risorse sono state generate o assorbite dalla gestione, mentre il secondo indica quante risorse risultano effettivamente disponibili al termine del periodo. Nel modello proposto, questa distinzione permetterebbe alla Direzione di comprendere se eventuali variazioni della liquidità derivino da un cambiamento strutturale della gestione operativa oppure da fenomeni temporanei, quali investimenti o operazioni di finanziamento.

Il *Cash Flow* operativo si collega inoltre direttamente agli altri KPI della *dashboard*. Il Margine di Contribuzione fornisce una misurazione della capacità economica delle attività delle attività di contribuire alla copertura dei costi comuni, mentre le ore medie di assistenza e il *turnover* del personale permettono di osservare alcune delle principali condizioni operative attraverso le quali il servizio viene prodotto. Il monitoraggio del *Cash Flow* e delle disponibilità liquide completa quindi il percorso informativo, verificando se i risultati economici e operativi si traducano anche in una sufficiente capacità di generare e mantenere risorse finanziarie.

La proposta riguarda pertanto gli esercizi futuri, nei quali i due KPI dovrebbero essere rilevati trimestralmente, confrontati con gli obiettivi programmati e integrati nella *dashboard* di controllo direzionale. L'obiettivo è costruire un sistema nel quale performance economica, impiego delle risorse, capacità di generare cassa e consistenza della liquidità possano essere osservati congiuntamente, trasformando il monitoraggio finanziario in uno strumento aggiuntivo di prevenzione delle tensioni di tesoreria e di supporto alle decisioni della direzione.

#### **4.3. Il controllo come strumento di prevenzione della crisi**

L'implementazione di un sistema di controllo di gestione maggiormente strutturato presso l'IPAB "F.F. Casson" non deve essere interpretata esclusivamente come uno strumento finalizzato alla misurazione dell'efficienza e dell'economicità della gestione. Il controllo può infatti svolgere una funzione più ampia, assumendo il ruolo di presidio della continuità aziendale, attraverso il monitoraggio tempestivo degli scostamenti e l'individuazione di quei fenomeni che, qualora persistessero nel tempo, potrebbero compromettere l'equilibrio economico, patrimoniale o finanziario dell'ente.

La continuità aziendale rappresenta, infatti, un presupposto fondamentale della corretta rappresentazione della gestione. L'OIC 11 riconduce la continuità al concetto di funzionalità aziendale, evidenziando come la valutazione delle poste di bilancio debba essere effettuata nella prospettiva della prosecuzione dell'attività, salvo il verificarsi di condizioni che ne rendano impossibile la continuazione<sup>208</sup>. Nel caso delle aziende pubbliche di servizi alla persona, tale principio assume una particolare rilevanza perché la conservazione dell'equilibrio aziendale costituisce la condizione economica necessaria per garantire la continuità dei servizi rivolti alla collettività. La specificità gestionale delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) e la necessità di coniugare sostenibilità economica e qualità dei servizi sono tra gli aspetti affrontati dalla recente letteratura dedicata al bilancio delle aziende pubbliche di servizi alla persona<sup>209</sup>.

La prevenzione della crisi non dovrebbe pertanto coincidere con l'intervento successivo alla comparsa dello squilibrio, ma con la capacità di intercettare anticipatamente i segnali di deterioramento. Un sistema di controllo efficace deve consentire di osservare l'evoluzione delle variabili più rilevanti, confrontare i risultati effettivi con gli obiettivi programmati e analizzare tempestivamente gli scostamenti. In questa prospettiva, il controllo assume una funzione prospettica: non si limita a spiegare ciò che è già avvenuto, ma fornisce informazioni utili per orientare le decisioni future.

Per un ente come l'IPAB "F.F. Casson", questa impostazione risulta particolarmente significativa. La D.G.R. Veneto n. 725 del 22 giugno 2023, intervenendo sulla disciplina contabile delle IPAB, ha previsto anche la definizione di indicatori di bilancio utili alla rilevazione del grado di equilibrio economico-finanziario della gestione. Il provvedimento rappresenta quindi un riferimento istituzionale importante per l'evoluzione di un sistema di controllo maggiormente orientato al monitoraggio degli equilibri e alla tempestiva individuazione delle situazioni di criticità<sup>210</sup>.

Il modello proposto nel presente capitolo si inserisce in tale prospettiva e traduce il principio generale della prevenzione in una configurazione operativa. La mappatura dei Centri di Ricavo, dei Centri di Supporto e dei Centri di Responsabilità consente innanzitutto di identificare le principali aree nelle quali vengono generati ricavi, assorbite

---

<sup>208</sup> Organismo Italiano di Contabilità, *OIC 11 – Finalità e postulati del bilancio d'esercizio*, par. 8.

<sup>209</sup> Garlatti, A., Pauluzzo, R., *Il bilancio delle aziende pubbliche di servizi alla persona*, FrancoAngeli, Milano, 2024, pp. 142-145.

<sup>210</sup> Regione del Veneto, *D.G.R. n. 725 del 22 giugno 2023 – Nuove disposizioni in esecuzione dell'articolo 8 della L.R. 23 novembre 2012, n. 43*, BUR Veneto, n. 93.

risorse e attribuite responsabilità gestionali. La successiva *dashboard* permette di sintetizzare tali informazioni attraverso KPI economici, operativi e finanziari, rendendo possibile un monitoraggio continuativo delle variabili maggiormente significative.

La funzione preventiva non deriva tuttavia dalla semplice presenza di numerosi indicatori, ma dalla loro lettura integrata e nel tempo. Un singolo scostamento negativo non costituisce necessariamente un segnale di crisi. Una riduzione del Margine di Contribuzione potrebbe essere temporanea, così come un aumento delle ore di assistenza potrebbe derivare da un incremento della complessità dell'utenza. Maggiore rilevanza assume invece la presenza di variazioni persistenti o di più indicatori che evidenziano contemporaneamente una tendenza sfavorevole.

Il sistema proposto consente, in particolare, di collegare tra loro le differenti dimensioni della gestione. Il Margine di Contribuzione evidenzia la capacità economica delle attività di contribuire alla copertura dei costi comuni; le ore medie di assistenza e il *turnover* consentono di monitorare alcune delle principali condizioni operative con cui viene erogato il servizio; il *Cash Flow* operativo e le disponibilità liquide permettono infine di verificare se i risultati ottenuti della gestione siano accompagnati da una sufficiente capacità di generare e mantenere risorse finanziarie. L'osservazione congiunta di tali grandezze consente quindi di passare dall'individuazione della variazione alla comprensione delle sue possibili cause.

La prevenzione richiede inoltre un confronto sistematico tra risultati consuntivi e obiettivi programmati. Budget, target e soglie di attenzione diventano quindi elementi essenziali del sistema: lo scostamento non rappresenta soltanto una differenza numerica, ma costituisce il segnale che può attivare un'analisi più approfondita. Il sistema a semaforo previsto nella *Dashboard* risponde alla medesima logica, consentendo di concentrare rapidamente l'attenzione della Direzione sui fenomeni che presentano deviazioni più significative.

La dimensione temporale assume, a sua volta, un ruolo centrale. Un sistema orientato alla prevenzione non dovrebbe limitarsi alla rilevazione di un singolo dato, ma osservare l'andamento degli indicatori e verificare se una determinata variazione tenda a consolidarsi. Un progressivo peggioramento del margine, una crescita continua del *turnover* o una riduzione ricorrente del *Cash Flow* operativo possono infatti rappresentare segnali molto più significativi rispetto a una singola variazione negativa. La disponibilità di serie storiche e di confronti periodici consente quindi di distinguere fenomeni

occasionali da tendenze strutturali. Questa funzione assume particolare rilievo alla luce dell'investimento “Boschetto 2”, che modifica sia la capacità produttiva sia la struttura finanziaria dell'ente. Durante la realizzazione dell'opera l'IPAB deve sostenere esborsi e nuovi impegni finanziari prima che l'incremento dei posti letto produca i relativi benefici economici. La documentazione dell'ente evidenzia che l'ampliamento porta la capacità residenziale da 175 a 200 posti letto e che la maggiore capacità dovrà successivamente contribuire alla copertura dei nuovi costi operativi e degli impegni finanziari assunti. In questo contesto, il controllo di gestione svolge una funzione preventiva perché permette di verificare progressivamente se i risultati conseguiti siano coerenti con quelli attesi.

La prevenzione richiede inoltre che ogni indicatore sia collegato a responsabilità e decisioni. Il KPI non dovrebbe quindi essere considerato come un semplice dato informativo, ma come un segnale che, quando supera determinate soglie, deve condurre all'individuazione delle cause e, ove necessario, alla definizione di un intervento correttivo. Il controllo assume così una natura dinamica, basata sulla successione tra rilevazione, analisi, decisione e verifica degli effetti prodotti dalle azioni intraprese.

Per l'IPAB “F.F. Casson”, il valore della proposta consiste quindi nella trasformazione delle informazioni contabili e gestionali in un sistema di *early warning* interno.

L'obiettivo non è prevedere con certezza l'eventuale manifestazione di una crisi, ma ridurre il rischio che segnali progressivi di squilibrio rimangano inosservati fino a quando non assumano una dimensione strutturale. Tale funzione risulta coerente con l'evoluzione della disciplina delle IPAB venete, che ha progressivamente rafforzato l'esigenza di una rappresentazione economico-patrimoniale e di strumenti di monitoraggio degli equilibri della gestione.

La proposta deve inoltre essere letta alla luce della natura pubblica e assistenziale dell'ente. L'equilibrio economico-finanziario non rappresenta un fine autonomo, ma una condizione necessaria per garantire nel tempo la continuità delle attività istituzionali e la qualità dei servizi rivolti agli utenti. Il controllo deve quindi consentire di individuare tempestivamente le aree di criticità e di fornire agli organi di governo informazioni utili per assumere decisioni compatibili con entrambe le dimensioni, economica e sociale.

Pertanto, il controllo di gestione delineato nel presente capitolo assume una funzione preventiva, integrata e prospettica. Attraverso la combinazione di contabilità analitica, KPI, budget, reporting e analisi degli scostamenti, l'IPAB potrebbe rafforzare la propria capacità di intercettare tempestivamente le variazioni più rilevanti e di collegarle alle

relative responsabilità gestionali. Il triennio 2022-2024 costituisce la base empirica sulla quale sono state individuate le principali esigenze informative, mentre gli strumenti progettati rappresentano una proposta di implementazione per gli esercizi futuri, finalizzata a trasformare il controllo da attività prevalentemente consuntiva a strumento di governo e di prevenzione delle situazioni di squilibrio.

#### *4.3.1. La sistematizzazione dei report periodici*

La progettazione di un sistema di controllo di gestione efficace non può esaurirsi nella definizione dei Centri di Ricavo e di Supporto o nell'individuazione dei KPI da inserire nella *Dashboard*. Affinché tali strumenti possano produrre un effettivo valore gestionale, è necessario trasformare le informazioni rilevate in un processo periodico, strutturato e standardizzato di reporting, attraverso il quale la direzione possa seguire l'evoluzione della gestione, riconoscere tempestivamente gli eventuali scostamenti e, quando necessario, attivare le opportune azioni correttive.

L'esperienza dell'IPAB "F.F. Casson" evidenzia l'importanza della sistematizzazione del monitoraggio. In occasione dell'applicazione della D.G.R. n. 725/2023, il Collegio dei Revisori ha esaminato la rilevazione sperimentale degli indicatori di bilancio relativi all'esercizio 2023 e ne ha confermato la correttezza e la validità<sup>211</sup>. Tale circostanza rappresenta un elemento significativo rispetto alla proposta sviluppata nel presente lavoro, in quanto dimostra come gli indicatori e le relative informazioni siano già entrati, almeno in parte, nel processo di monitoraggio dell'ente e nel rapporto con gli organi di revisione e con l'amministrazione regionale. La proposta consiste quindi nel rafforzare e rendere continuativo tale processo informativo, estendendolo dai dati di bilancio agli indicatori gestionali individuati nella *dashboard*.

Il report periodico dovrebbe essere organizzato in coerenza con la struttura complessiva del sistema di controllo delineata nei paragrafi precedenti. Le informazioni economiche, operative e finanziarie dovrebbero infatti essere raccolte secondo procedure omogenee, aggiornate con una frequenza prestabilita e ricondotte a un unico sistema di sintesi. In questo modo, dati oggi distribuiti tra contabilità, uffici amministrativi, sistemi di gestione del personale e strumenti utilizzati per il monitoraggio delle attività potrebbero essere

---

<sup>211</sup> IPAB CSA "F.F. Casson", *Integrazione Relazione del Collegio dei Revisori dei conti al Bilancio chiuso al 31/12/2023*, 20 giugno 2024, p. 1

integrati in una base informativa comune, espressamente finalizzata a supportare il processo decisionale.

La frequenza di rilevazione dovrebbe essere stabilita in funzione delle caratteristiche degli indicatori. I KPI economici e operativi individuati nella Dashboard potrebbero essere aggiornati con periodicità mensile, così da consentire un monitoraggio ravvicinato dell'andamento della gestione, mentre il *Cash Flow* operativo e le disponibilità liquide potrebbero essere oggetto di un monitoraggio trimestrale, come definito nel paragrafo 4.2.3. Una simile articolazione permetterebbe di trovare un equilibrio tra l'esigenza di disporre di informazioni tempestive e la necessità di mantenere sostenibile, sotto il profilo organizzativo, il processo di raccolta ed elaborazione dei dati.

Il report dovrebbe inoltre adottare una struttura standardizzata, mantenuta costante nel tempo. Per ogni KPI dovrebbero essere riportati almeno il valore consuntivo, il corrispondente target o budget, lo scostamento e il relativo risultato semaforo nella *dashboard*. L'utilizzo di un modello standardizzato permetterebbe di confrontare in maniera immediata periodi diversi e di distinguere le grandezze che si mantengono in linea con gli obiettivi da quelle che presentano deviazioni tali da richiedere un ulteriore approfondimento.

La funzione del *reporting* non dovrebbe tuttavia limitarsi alla rappresentazione del dato. Quando uno scostamento supera la soglia definita, il report dovrebbe attivare un secondo livello di analisi, destinato a individuare le cause del fenomeno. Un Margine di Contribuzione inferiore al budget, ad esempio, dovrebbe poter essere scomposto verificando la dinamica dei ricavi e dei costi direttamente imputabili; un aumento delle ore medie di assistenza dovrebbe essere analizzato in relazione alle presenze e alla composizione dell'utenza; una riduzione del *Cash Flow* dovrebbe essere ricondotta alle variazioni degli incassi, dei pagamenti o del Capitale Circolante Netto. In questo modo il reporting diventerebbe uno strumento di diagnosi, e non soltanto di rilevazione.

La logica proposta è quella del controllo per eccezione, secondo la quale l'attenzione della Direzione viene indirizzata principalmente verso le situazioni che presentano deviazioni significative rispetto agli obiettivi. In tale prospettiva, il sistema a semaforo previsto nella Dashboard rappresenta uno strumento di sintesi: il verde segnala una situazione coerente con il livello-obiettivo, il giallo indica la necessità di mantenere il fenomeno sotto osservazione, mentre il rosso evidenzia una condizione che richiede un approfondimento specifico. Il valore del semaforo non risiede quindi nell'attribuzione automatica di un

giudizio, ma nella capacità di indirizzare l'attenzione verso le aree nelle quali risulta necessario intervenire.

Per rendere il processo concretamente applicabile, risulta inoltre necessario definire con chiarezza le responsabilità relative alla produzione e alla verifica delle informazioni. Ogni indicatore dovrebbe essere associato alla funzione incaricata della sua rilevazione e verifica, mentre l'elaborazione complessiva del report dovrebbe essere coordinata a livello direzionale. Questo consentirebbe di ridurre il rischio di informazioni incomplete o non omogenee e di garantire che il dato utilizzato dalla direzione sia verificabile e riconducibile alla fonte originaria.

La sistematizzazione dovrebbe infine consentire di costruire una serie storica dei principali KPI, mantenendo per ciascun periodo il valore consuntivo, il budget e lo scostamento. In questo modo il controllo potrebbe distinguere una variazione occasionale da una tendenza persistente. Tale aspetto assume particolare importanza rispetto alla prevenzione delle situazioni di squilibrio, poiché un singolo scostamento può essere collegato a una circostanza contingente, mentre il ripetersi di deviazioni nella stessa direzione può segnalare una modifica strutturale delle condizioni di gestione.

Il sistema di *reporting* proposto assume quindi una funzione particolarmente importante anche in relazione al progetto “Boschetto 2”. La fase di realizzazione dell'investimento ha già modificato significativamente la struttura finanziaria dell'ente, mentre la successiva entrata in funzione dei nuovi posti letto richiederà il monitoraggio della capacità di trasformare l'incremento della capacità produttiva in ricavi, margini e flussi di cassa. La stessa analisi della tesi evidenzia che il passaggio da 175 a 200 posti letto dovrà tradursi in nuovi ricavi sufficienti a sostenere i maggiori costi operativi e gli impegni finanziari assunti. Un monitoraggio periodico permetterebbe di verificare progressivamente se il percorso effettivamente realizzato risulti coerente con le ipotesi formulate in sede di programmazione.

Il valore della sistematizzazione risiede pertanto nella trasformazione del reporting in un ciclo continuo di controllo. La sequenza dovrebbe essere composta dalla rilevazione del dato, dal confronto con il budget, dall'identificazione dello scostamento, dall'analisi delle cause, dall'eventuale adozione di un'azione correttiva e dalla successiva verifica del suo effetto. Solo attraverso questa continuità il controllo di gestione può assumere una funzione preventiva e contribuire concretamente alla tutela dell'equilibrio dell'ente.

Per l'IPAB "F.F. Casson", la proposta non implica pertanto l'introduzione di un ulteriore adempimento amministrativo, ma la costruzione di un flusso informativo direzionale stabile, capace di valorizzare e integrare le informazioni che l'organizzazione già produce. L'obiettivo consiste nel trasformare dati di diversa natura in informazioni omogenee, confrontabili e orientate al processo decisionale, aumentando la tempestività con cui le criticità possono essere riconosciute e, soprattutto, consentendo di collegare il dato rilevato alla successiva scelta gestionale.

Pertanto, la sistematizzazione dei report periodici rappresenta il passaggio necessario per rendere effettivamente operativo il sistema di controllo progettato nel presente capitolo. La *dashboard* costituisce il punto di sintesi, mentre il reporting periodico rappresenta il meccanismo attraverso il quale i dati vengono aggiornati, confrontati e interpretati nel tempo. La proposta riguarda pertanto gli esercizi futuri e mira a trasformare il sistema informativo dell'IPAB da una logica prevalentemente consuntiva a un modello maggiormente continuativo, comparabile e orientato alla tempestiva individuazione delle criticità, in coerenza con l'evoluzione del sistema contabile e di controllo delle IPAB venete.

#### *4.3.2. Simulazione di scenari: impatto dell'inflazione e dei costi energetici sulla sostenibilità delle rette*

L'ultimo strumento proposto nell'ambito del sistema di controllo di gestione riguarda la simulazione di scenari, finalizzata a verificare preventivamente la capacità dell'IPAB "F.F. Casson" di mantenere l'equilibrio economico e finanziario in presenza di variazioni delle principali condizioni che influenzano la gestione. Tale strumento completa il sistema di *reporting* e KPI descritto nei paragrafi precedenti, introducendo una componente propriamente prospettica: non si tratta più soltanto di rilevare gli scostamenti rispetto agli obiettivi programmati, ma di verificare come il risultato atteso potrebbe modificarsi qualora alcune delle principali variabili di costo dovessero subire variazioni sfavorevoli.

In un ente che opera nell'ambito dei servizi residenziali e semi-residenziali alla persona, questa prospettiva assume particolare rilevanza, considerato che una parte significativa dei costi risente dell'andamento dei prezzi, mentre la possibilità di trasferire integralmente tali aumenti sulle rette può risultare limitata.

La simulazione viene costruita assumendo come riferimento il budget 2025 ricavato dal sito istituzionale dell'ente. Per tale esercizio è previsto un valore della produzione pari a 9.352.019,50 euro e un totale dei costi della produzione pari a 9.281.387,50 euro, con un differenziale positivo tra valore e costi della produzione di 70.632,00 euro. Il risultato prima delle imposte è previsto in 12.082,33 euro, mentre l'utile dell'esercizio ammonta a 9.582,33 euro<sup>212</sup>.

La ridotta ampiezza del differenziale operativo rispetto alla dimensione complessiva della gestione evidenzia una capacità di assorbimento degli shock relativamente contenuta e rende quindi opportuno verificare quanto rapidamente eventuali variazioni dei costi possano incidere sull'equilibrio programmato.

Nel 2025 sono previsti 861.921,43 euro di costi per materie prime, sussidiarie, di consumo e merci, 2.986.311,37 euro di costi per servizi e 4.951.845,16 euro di costi del personale<sup>213</sup>. Tali componenti devono essere analizzate separatamente, poiché presentano differenti modalità di formazione e differenti livelli di esposizione alle variazioni dei prezzi. Particolare attenzione può essere riservata ai costi energetici, per la quale sono previsti 203.267,78 euro di energia elettrica e 163.046,45 euro di gas e riscaldamento, per un totale di 366.314,23 euro<sup>214</sup>.

A partire da tale valore è possibile costruire uno *stress test* mantenendo invariati il valore della produzione e tutte le altre componenti di costo e modificando esclusivamente la spesa energetica. Un incremento del 10% determinerebbe un maggior costo di circa 36.631,42 euro, riducendo il differenziale operativo da 70.632,00 euro a circa 34.000,58 euro. Un incremento del 20% produrrebbe invece un maggior costo di circa 73.262,85 euro, superiore al margine operativo inizialmente disponibile, portando il differenziale a circa -2.630,85 euro. Infine, un incremento del 30% determinerebbe un maggior costo di circa 109.894,27 euro e un differenziale negativo pari a circa -39.262,27 euro. Le percentuali utilizzate costituiscono esclusivamente ipotesi di *stress test* elaborate nel presente lavoro e non rappresentano previsioni formulate dall'ente.

---

<sup>212</sup> IPAB CSA "F.F. Casson", *Bilancio economico annuale di previsione esercizio 2025*, Chioggia, 2025, p. 1.

<sup>213</sup> IPAB CSA "F.F. Casson", *Bilancio economico annuale di previsione analitico e per centri di costo/responsabilità*, Chioggia, 2025, pp. 1-2.

<sup>214</sup> IPAB CSA "F.F. Casson", *Bilancio economico annuale di previsione analitico e per centri di costo/responsabilità*, cit., p. 2

**Tabella n. 26 Stress test dei costi energetici sul budget 2025**

| <b>Scenario</b>           | <b>Variazione costi energetici</b> | <b>Maggior costo</b> | <b>Differenziale A-B simulato</b> |
|---------------------------|------------------------------------|----------------------|-----------------------------------|
| <b>Base – Budget 2025</b> | 0%                                 | € 0                  | <b>€ 70.632</b>                   |
| <b>Scenario moderato</b>  | 10%                                | ≈ €36.631            | <b>≈ €34.001</b>                  |
| <b>Scenario avverso</b>   | 20%                                | ≈ €73.263            | <b>≈ -€2.631</b>                  |
| <b>Scenario severo</b>    | 30%                                | ≈ €109.894           | <b>≈ -€39.262</b>                 |

Fonte: elaborazione propria su dati del Bilancio Economico Annuale di Previsione analitico 2025. Le variazioni percentuali costituiscono ipotesi di *stress test*.

La tabella 26 evidenzia la sensibilità del risultato operativo rispetto alla variazione della componente energetica. Nello scenario moderato l'equilibrio della gestione caratteristica rimane positivo, ma il margine disponibile si riduce di oltre la metà. Nello scenario avverso, invece, l'incremento dei costi energetici supera il margine operativo programmato e determina il passaggio a un differenziale negativo. Lo scenario severo evidenzia infine una situazione nella quale lo shock produrrebbe una perdita operativa significativa. Il dato più rilevante non è quindi il valore assoluto della variazione energetica, ma il rapporto tra tale variazione e il margine disponibile per assorbirla.

La stessa analisi deve essere letta considerando le differenti condizioni economiche delle singole strutture. Per il 2025 la RSA "Il Girasole" presenta un differenziale tra valore e costi della produzione pari a 69.252,29 euro, mentre "Il Boschetto + Boschetto 2" presenta un differenziale positivo di 87.518,82 euro. La RSA "Arcobaleno" presenta invece un differenziale negativo pari a -115.680,39 euro, mentre il Centro Diurno Boschetto registra 48.514,48 euro e il Centro Diurno Muneghette -12.247,68 euro. Il risultato complessivo dell'ente di 70.632,00 euro non riflette quindi una situazione uniforme, ma deriva dalla combinazione di strutture caratterizzate da livelli differenti di equilibrio economico. Tale evidenza rende particolarmente utile un'analisi di scenario articolata anche per singolo Centro di Costo, al fine di individuare quali unità risultino maggiormente esposte alle variazioni dei costi.

Anche la componente energetica presenta una distribuzione differenziata tra le strutture. Per la RSA “Il Girasole” sono previsti 99.243,69 euro di energia elettrica e 62.202,38 euro di gas e riscaldamento; per la RSA “Arcobaleno” rispettivamente 47.971,20 euro e 42.890,66 euro; per “Il Boschetto + Boschetto 2” 23.172,53 euro e 24.340,06 euro<sup>215</sup>. Questo permette di individuare le unità nelle quali una variazione dei prezzi dell’energia potrebbe produrre gli effetti più rilevanti e suggerisce l’opportunità di applicare, negli esercizi futuri, la simulazione anche a livello di singola struttura.

La stessa logica dovrebbe essere estesa alle altre componenti maggiormente esposte all’inflazione. Tra le materie prime, il budget prevede 664.285,71 euro di acquisti alimentari, 113.571,43 euro di materiale sanitario e 44.464,29 euro di materiale di pulizia<sup>216</sup>. Anche in questo caso non sarebbe corretto assumere un’unica percentuale di variazione per tutte le categorie, poiché la dinamica dei prezzi e le condizioni di approvvigionamento possono differire sensibilmente. Il costo del personale, pari a 4.951.845,16 euro, dovrebbe a sua volta essere analizzato separatamente, considerando che la sua evoluzione dipende principalmente dalla consistenza dell’organico, dagli adeguamenti contrattuali e dalle altre determinanti proprie del costo del lavoro<sup>217</sup>.

La simulazione assume inoltre particolare rilevanza se collegata alla dimensione finanziaria. Per il 2025 la gestione reddituale è prevista generare 402.697 euro di liquidità, mentre sono programmati 1.037.910 euro di investimenti. L’attività di finanziamento genera una liquidità netta di 56.916 euro e la variazione complessiva delle disponibilità liquide è prevista pari a -578.297 euro, con disponibilità liquide iniziali di 578.297 euro e disponibilità liquide finali pari a zero<sup>218</sup>. In tale contesto, una riduzione della capacità della gestione caratteristica di produrre risorse monetarie, se non compensata da maggiori entrate o da minori uscite, potrebbe amplificare le tensioni finanziarie derivanti dal significativo fabbisogno legato agli investimenti programmati. Particolare attenzione merita inoltre la struttura “Il Boschetto + Boschetto 2”, per la quale sono previsti 1.498.294,36 euro di ricavi delle vendite e delle prestazioni, 1.444.915,41

---

<sup>215</sup> IPAB CSA “F.F. Casson”, *Bilancio economico annuale di previsione analitico e per centri di costo/responsabilità*, cit., p. 2.

<sup>216</sup> IPAB CSA “F.F. Casson”, *Allegato A5 – Bilancio economico annuale di previsione analitico e per centri di costo/responsabilità*, Chioggia, 2025, pp. 1-2.

<sup>217</sup> IPAB CSA “F.F. Casson”, *Bilancio economico annuale di previsione analitico e per centri di costo/responsabilità*, pp. 1-2.

<sup>218</sup> IPAB CSA “F.F. Casson”, *Rendiconto finanziario programmatico triennale*, p. 1.

euro di costi della produzione e un differenziale positivo di 87.518,82 euro<sup>219</sup>. Il margine previsto costituisce un elemento positivo, ma deve essere interpretato anche alla luce della possibilità che variazioni sfavorevoli dei costi ne riducano progressivamente la capacità contributiva. L'effetto dell'ampliamento della capacità produttiva sarà quindi tanto più significativo quanto maggiore sarà la capacità di mantenere il margine previsto anche in condizioni economiche meno favorevoli.

L'analisi mostra pertanto come siano collegati direttamente costi, margine, rette e liquidità. Se l'aumento dei costi non venisse compensato da una crescita dei ricavi, la prima conseguenza sarebbe una riduzione del margine economico; qualora lo shock fosse sufficientemente significativo, l'effetto potrebbe estendersi alla capacità della gestione di generare liquidità. In presenza di tali condizioni, la Direzione dovrebbe poter valutare diverse leve di intervento, tra cui l'efficientamento energetico, la revisione delle condizioni di fornitura, il contenimento delle altre componenti di costo, il miglioramento dell'organizzazione e, nei limiti consentiti, la revisione delle componenti tariffarie.

La sostenibilità delle rette non dovrebbe pertanto essere valutata attraverso un valore statico, ma in relazione alla capacità delle stesse di mantenere un adeguato livello di contribuzione al variare dei costi necessari all'erogazione del servizio. La simulazione non determina automaticamente l'eventuale aumento necessario delle rette, ma permette di quantificare gli effetti di differenti condizioni economiche e di fornire alla direzione una base informativa per valutare le possibili misure correttive.

Le evidenze emerse consentono di trarre una conclusione precisa. Il bilancio previsionale 2025 prevede un differenziale positivo di 70.632,00 euro, ma tale margine risulta relativamente contenuto rispetto alla dimensione complessiva della gestione. Lo *stress test* mostra che un aumento del 10% dei costi energetici ridurrebbe il margine a circa 34.000,58 euro, mentre un aumento del 20% sarebbe sufficiente a trasformarlo in un valore negativo<sup>220</sup>. Parallelamente, la diversa redditività delle singole strutture evidenzia che la capacità di assorbire gli *shock* non è uniforme all'interno dell'ente<sup>221</sup>. Ne deriva che

---

<sup>219</sup> IPAB CSA "F.F. Casson", *Bilancio economico annuale di previsione analitico e per centri di costo/responsabilità*, cit., p. 4.

<sup>220</sup> Elaborazione propria sui dati ufficiali relativi ai costi energetici e al differenziale tra valore e costi della produzione 2025. Le variazioni del 10%, 20% e 30% costituiscono esclusivamente ipotesi di stress test formulate nel presente lavoro.

<sup>221</sup> IPAB CSA "F.F. Casson", *Bilancio economico annuale di previsione analitico e per centri di costo/responsabilità*, p. 4.

la sostenibilità delle rette deve essere monitorata considerando non soltanto il risultato complessivo, ma anche la struttura dei costi e la capacità contributiva delle singole unità. La funzione della simulazione di scenario consiste pertanto nel consentire alla Direzione di individuare anticipatamente le condizioni oltre le quali l'equilibrio programmato potrebbe essere compromesso, verificando quali aree risultino maggiormente vulnerabili e quali interventi possano essere attivati prima che la criticità si rifletta sul risultato economico o sulla liquidità. Gli scenari proposti rappresentano quindi uno strumento da aggiornare negli esercizi futuri sulla base delle informazioni disponibili e degli effettivi andamenti dei costi.

Pertanto, l'analisi di scenario completa il modello di controllo proposto nel presente capitolo perché introduce una prospettiva orientata alla resilienza della gestione. Il sistema non si limita infatti a verificare se gli obiettivi siano stati raggiunti, ma permette di sottoporre periodicamente il budget a condizioni differenti e di misurare la capacità dell'ente di mantenere l'equilibrio economico e finanziario. In questo modo l'analisi dell'inflazione e dei costi energetici diventa uno strumento concreto di prevenzione, attraverso il quale l'IPAB può individuare tempestivamente le aree di maggiore vulnerabilità e assumere eventuali decisioni correttive prima che uno *shock* esterno possa trasformarsi in una criticità strutturale.

## CONCLUSIONI

Il presente lavoro ha preso avvio dalla necessità di comprendere come possa essere strutturato un sistema di controllo direzionale capace di supportare le decisioni di un'IPAB, rendendo visibili le interdipendenze e le possibili tensioni tra equilibrio economico-finanziario, efficienza operativa e qualità dei servizi. Lo studio dell'IPAB "F.F. Casson" di Chioggia nel triennio 2022-2024 ha permesso di affrontare tale questione attraverso un percorso progressivo, nel quale il quadro teorico e normativo, l'analisi empirica della gestione, il controllo degli investimenti e la proposta operativa del quarto capitolo risultano strettamente collegati tra loro.

Il primo capitolo ha definito il quadro di riferimento nel quale collocare il controllo di gestione nelle IPAB, evidenziando come l'evoluzione normativa e organizzativa abbia reso sempre più rilevante la capacità di programmare, misurare e monitorare i risultati della gestione. Da questa impostazione emerge che il controllo non può essere limitato alla sola verifica contabile, ma deve impiegare un sistema informativo capace di mettere in relazione obiettivi, risorse, attività e risultati coerenti con la natura propria delle aziende pubbliche di servizi alla persona.

Il secondo capitolo, attraverso il caso dell'IPAB "F.F. Casson", ha consentito di verificare concretamente questa esigenza. L'analisi della gestione nel triennio ha mostrato come la sola lettura dei risultati complessivi non sia sufficiente per comprendere pienamente i fenomeni che si verificano all'interno dell'ente. Per interpretare correttamente l'andamento della gestione è necessario risalire alle sue determinanti, collegando i risultati economici alle attività svolte, all'impiego delle risorse, alla struttura dei costi e dei ricavi e alle condizioni operative. Il caso studiato evidenzia quindi la necessità di un controllo maggiormente analitico, in grado di passare dal semplice dato alla comprensione delle cause che lo hanno determinato.

Il terzo capitolo, dedicato al progetto "Boschetto 2", ha permesso di estendere questa riflessione alla dimensione degli investimenti. L'analisi ha evidenziato come una decisione di investimento non riguardi una sola grandezza, ma produca effetti collegati sulla capacità produttiva, sui costi futuri, sul fabbisogno finanziario e sulla possibilità di generare nuovi ricavi. Ne deriva che il controllo dell'investimento non dovrebbe esaurirsi nella valutazione iniziale della sua sostenibilità, ma dovrebbe proseguire nel tempo, verificando la coerenza tra le ipotesi alla base del progetto e i risultati effettivamente

conseguiti. Nel caso dell'IPAB "F.F. Casson", questo significa poter osservare nel tempo se la maggiore capacità derivante dal progetto di investimento "Boschetto 2" sia effettivamente accompagnata dai risultati economici e finanziari necessari a sostenerne gli effetti sulla gestione.

Le evidenze emerse nei primi tre capitoli costituiscono quindi la base della proposta sviluppata nel quarto capitolo. La mappatura dei Centri di Costo, dei Centri di Ricavo e dei Centri di Supporto, insieme alla costruzione della Dashboard e all'introduzione di KPI economici, operativi e finanziari, non rappresenta un insieme autonomo di strumenti, ma la risposta alle esigenze informative emerse dall'analisi dell'IPAB "F.F. Casson"<sup>222</sup>. L'obiettivo è infatti superare una lettura esclusivamente aggregata e costruire un collegamento tra le diverse aree della gestione, in modo che una variazione osservata possa essere ricondotta alla relativa attività, alle risorse impiegate e alle responsabilità organizzative coinvolte.

Da questo punto di vista, un elemento centrale che emerge dal *case study* è la multidimensionalità del controllo. Nel caso analizzato, la dimensione economica, quella operativa e quella finanziaria non possono essere considerate separatamente. L'andamento dei ricavi dipende dai volumi di attività erogata all'utenza e dall'utilizzo della capacità disponibile; i costi sono influenzati dall'organizzazione del lavoro, dagli acquisti e dalle condizioni esterne; le scelte gestionali producono infine effetti sulla capacità dell'ente di generare liquidità e di sostenere i propri impegni. Il sistema di controllo deve quindi rappresentare queste relazioni, affinché l'informazione acquisisca un significato gestionale e possa essere utilizzata per orientare le decisioni.

Un secondo elemento qualificante riguarda la tempestività dei *reporting*. L'esperienza evidenziata nell'elaborato mostra che il valore del controllo non dipende soltanto dalla correttezza dell'informazione, ma anche dalla possibilità di disporne in tempo utile. Il confronto periodico con il budget, la rilevazione degli indicatori e l'utilizzo di soglie di attenzione consentono di individuare più rapidamente eventuali scostamenti e di approfondirne le cause, salvaguardando l'ente. In questa prospettiva, il reporting e la Dashboard non assumono valore per la sola funzione di sintesi, ma consentono di trasformare la rilevazione in un processo continuo di osservazione, analisi e possibile intervento.

---

<sup>222</sup> Brusa, L., *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, 2<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano, 2012, pp. 95-98.

Il collegamento tra i diversi capitoli conduce pertanto a una risposta precisa alla domanda di ricerca. Nel caso dell'IPAB "F.F. Casson", un sistema di controllo direzionale efficace deve essere integrato, analitico, tempestivo e prospettico. Integrato, perché deve mettere in relazione le diverse dimensioni della gestione; analitico, perché deve consentire di risalire dai risultati alle loro determinanti; tempestivo, perché le informazioni devono essere disponibili in tempo utile per supportare le decisioni; prospettico, perché il controllo deve permettere di valutare anche gli effetti futuri delle scelte, come emerge in particolare dall'analisi dell'investimento "Boschetto 2" e dalle simulazioni di scenario.

Il contributo del presente lavoro consiste quindi nell'aver utilizzato il caso dell'IPAB "F.F. Casson" non soltanto per descriverne l'andamento, ma per ricavare criteri di progettazione di un sistema di controllo di gestione maggiormente orientato al governo dell'ente. Il punto centrale non è la disponibilità di un numero crescente di indicatori, ma la costruzione di un sistema capace di collegare programmazione, budget, risultati, determinanti, responsabilità e decisioni. In questa configurazione, il controllo di gestione supera la funzione di semplice rendicontazione e diventa lo strumento attraverso il quale la Direzione può interpretare i fenomeni, individuare tempestivamente le aree di attenzione e valutare le possibili conseguenze delle proprie decisioni.

La conclusione deve tuttavia essere ricondotta ai limiti propri dello studio di caso. Le evidenze relative all'IPAB "F.F. Casson" costituiscono la base empirica sulla quale è stata costruita la proposta, ma non consentono di estendere automaticamente il modello a tutte le IPAB né di verificarne già gli effetti applicativi, trattandosi di possibili strumenti destinati agli esercizi successivi. Il risultato della ricerca consiste quindi soprattutto nell'aver mostrato come dall'analisi concreta di un ente sia possibile passare alla progettazione di un sistema di controllo nel quale dato, interpretazione e decisione risultino strettamente collegati.



## BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

### ARTICOLI SU RIVISTA

- Baxter, P., & Jack, S. (2008). *Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers*. The Qualitative Report, 13(4), 544-559.
- Damayanthi, S., & Gooneratne, T. (2017). *Institutional logics perspective in management control research*. Journal of Accounting & Organizational Change, 13(4), 520-547.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. American Sociological Review, 48(2), 147-160.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. American Journal of Sociology, 83(2), 340-363.
- Napolitano, G. M. (2015). *Il riordino delle istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza: lo stato dell'arte in alcune regioni*. Italian Papers on Federalism, ISSIRFA-CNR.
- Scapens, R. W. (1990). *Researching management accounting practice: The role of case study methods*. The British Accounting Review, 22(3), 259-281.
- Yin, R. K. (1981). *The Case Study Crisis: Some Answers*. Administrative Science Quarterly, 26(1), 58-65.

### LIBRI

- Anselmi, L. (2019). *Percorsi di contabilità e management nelle aziende pubbliche*. Torino, Italy: Giappichelli Editore.
- Bagnoli, C., & Vedovato, M. (a cura di). (2026). *Economia aziendale tra tradizione e innovazione*. Milano, Italy: Giuffrè.
- Borgonovi, E. (2005). *Principi di economia aziendale per le amministrazioni pubbliche*. Milano, Italy: EGEA.
- Borgonovi, E., Fattore, G., & Longo, F. (2015). *Management delle istituzioni pubbliche*. Milano, Italy: EGEA.
- Bronzetti, G. (2004). *Le aziende non profit. Un esame degli strumenti di controllo di gestione*. Milano, Italy: FrancoAngeli.
- Brusa, L. (2012). *Sistemi manageriali di programmazione e controllo* (2<sup>a</sup> ed.). Milano, Italy: Giuffrè Editore.

- Francesconi, A. (2015). *Il management delle residenze sanitarie assistenziali: programmazione, controllo e valutazione della rispondenza assistenziale*. Milano, Italy: FrancoAngeli.
- Garlatti, A., & Pauluzzo, R. (2024). *Il bilancio delle aziende pubbliche di servizi alla persona*. Milano, Italy: FrancoAngeli.
- Guatri, L., & Bini, M. (2007). *La valutazione delle aziende*. Milano, Italy: EGEA.
- Meneguzzo, M. (2006). *Il New Public Management e la gestione per risultati nelle amministrazioni pubbliche*. Roma, Italy: RIREA.
- Monfreda, N. (2020). *Il controllo sulle gestioni pubbliche*, Diritto.it.
- Morigi, P. (2009). *Il controllo di gestione nella pubblica amministrazione locale*. Santarcangelo di Romagna, Italy: Maggioli Editore.
- Mussari, R. (2017). *Economia delle amministrazioni pubbliche*. Milano, Italy: McGraw-Hill.
- Nuti, A. (2008). *Il sistema di valutazione della performance della sanità regionale: l'integrazione tra dati clinici e percezione dell'utente*. Bologna, Italy: Il Mulino.
- Potito, L. (2019). *Pianificazione e controllo di gestione. Lineamenti teorici e strumenti applicativi*. Torino, Italy: Giappichelli.
- Propersi, A., & Rossi, G. (2018). *Gli Enti Non Profit* (2<sup>a</sup> ed.). Milano, Italy: Giuffrè Editore.
- Purificato, A. (2003). *Sistemi di programmazione e controllo innovativi per le aziende no profit*. Milano, Italy: FrancoAngeli.
- Thornton, P. H., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2012). *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure and Process*. Oxford, UK: Oxford University Press.

## **CONTRIBUTI, MATERIALI DIDATTICI E STUDI DI CASO**

- CEDE - Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema dell'Istruzione. (2001). *Guida alla realizzazione di studi di caso*. Progetto QUASI. Villa Falconieri, Frascati, Italy: CEDE.
- Giovanelli, L. (2024). *Programmazione e controllo delle aziende pubbliche*. Sassari, Italy: Università degli Studi di Sassari, materiale didattico/dispense.
- Meneguzzo, M. (2006). *Management pubblico e riforme amministrative*. Rivisteweb.
- Rossignoli, C. (s.d.). *Protocollo per la redazione del caso di studio nelle tesi di laurea*. Verona, Italy: Università degli Studi di Verona.

## REPORT TECNICI E DOCUMENTI ISTITUZIONALI

ASP Istituto Romano San Michele. (2025). *Carta dei Servizi, progettazione e controllo dei Piani Assistenziali Individualizzati (PAI) nelle RSA*. Sezione Trasparenza e Regolamenti, irsm.it.

CERGAS SDA Bocconi – Osservatorio Long Term Care. (2024). *Rapporto annuale sull'evoluzione del settore socio-sanitario*. Pubblicazione digitale, sdabocconi.it.

Dipartimento della Funzione Pubblica - Linee Guida Cantieri. (2023). *La Customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche e nei servizi socio-sanitari residenziali*.

Manuali di Gestione della Performance, funzionepubblica.gov.it.

EURICSE – European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises. (2022). *Analisi della struttura dei costi e sostenibilità delle imprese sociali di cura*. Area Ricerche Online, euricse.eu.

ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica. (2024). *I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari in Italia: dinamiche di occupazione e offerta*. Report statistici online, istat.it.

Laboratorio Management e Sanità (MeS) – Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. (2023). *Il sistema di valutazione della performance dei servizi socio-sanitari e assistenziali*.

Piattaforma Performance, laboratoriomes.santannapisa.it.

Ministero della Salute. (2023). *Linee guida e tracciabilità del flusso FAR per l'assistenza residenziale e semiresidenziale*. Portale istituzionale, salute.gov.it.

Network Non Autosufficienza (NNA). (2024). *Sintesi esecutiva dei Rapporti sulla non autosufficienza in Italia*. Archivio digitale, programmoneautosufficienza.it.

Regione Toscana - Settore Welfare e Sanità. (2024). *Rilevare la soddisfazione degli utenti nelle strutture per anziani non-autosufficienti: metodologie e indicatori di qualità percepita*. Documenti e Ricerche del Territorio, regione.toscana.it.

Zuffetti, N. (s.d.). *DSO e DPO*, Cribis.com.

## DIZIONARI E FONTI ONLINE

IPAB Centro Servizi Anziani F.F. Casson – Chioggia. (s.d.). Rette e accoglimenti.

<https://ipachioggia.it/rette-e-accoglimenti/>.

IPAB Centro Servizi Anziani F.F. Casson – Chioggia. (s.d.). Amministrazione Trasparente.

<https://ipachioggia.it/amministrazione-trasparente/>.

One33. (s.d.). Piattaforma documentale per la consultazione dei bilanci e della documentazione degli enti. <https://one33.robbyone.net/80/it/home>.  
Vocabolario Treccani Online. (s.d.). Definizioni di “caregiver” e “spending review”.

## **PRINCIPI CONTABILI E NORMATIVA**

Codice Civile Italiano. Artt. 2423 e ss..

Corte Costituzionale. (1988). Sentenza n. 396 del 7 aprile 1988.

D.G.R. Veneto n. 725 del 22 giugno 2023. Nuove disposizioni esecutive dell’articolo 8 della legge regionale 23 novembre 2012, n. 43 e armonizzazione dei sistemi contabili. Allegato A.

D.G.R. Veneto n. 780 del 21 maggio 2013. Linee guida per la contabilità e il monitoraggio degli enti di cui alla L.R. 43/2012.

D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. Attuazione della delega di cui all’art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382.

Decreto Legislativo 12 gennaio 2019, n. 14. Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza.

Decreto Legislativo 4 maggio 2001, n. 207. Riordino del sistema delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza, a norma dell’articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328.

Legge 17 luglio 1890, n. 6972. Norme sulle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (cd. Legge Crispi).

Legge 3 agosto 1862, n. 753. Disposizioni sulle Opere pie.

Legge 3 giugno 1937, n. 847. Istituzione in ogni Comune del Regno dell’Ente Comunale di Assistenza (ECA).

Legge regionale Veneto 23 novembre 2012, n. 43. Istituzione delle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) e disciplina del regime transitorio delle IPAB.

Organismo Italiano di Contabilità. (s.d.). OIC 10 – Rendiconto finanziario. Roma, Italy: Fondazione OIC.

Organismo Italiano di Contabilità. (s.d.). OIC 11 – Finalità e postulati del bilancio d’esercizio. Roma, Italy: Fondazione OIC.

Organismo Italiano di Contabilità. (s.d.). OIC 35 – Principio contabile per gli enti del Terzo settore. Roma, Italy: Fondazione OIC.

Regio Decreto 27 novembre 1862, n. 1007. Regolamento per l’amministrazione delle Opere pie. Gazzetta Ufficiale del Regno d’Italia.

## **DOCUMENTAZIONE AZIENDALE – IPAB CSA F.F. CASSON**

IPAB CSA “F.F. Casson” – Chioggia. (2023). Documento A – Stato patrimoniale del bilancio d’esercizio chiuso al 31/12/2022. Chioggia, Italy.

IPAB CSA “F.F. Casson” – Chioggia. (2023). Documento B – Conto economico del bilancio d’esercizio chiuso al 31/12/2022. Chioggia, Italy.

IPAB CSA “F.F. Casson” – Chioggia. (2023). Documento C – Nota integrativa al bilancio d’esercizio chiuso al 31/12/2022. Chioggia, Italy.

IPAB CSA “F.F. Casson” – Chioggia. (2023). Documento G – Rendiconto finanziario dell’esercizio 2022. Chioggia, Italy.

IPAB CSA “F.F. Casson” – Chioggia. (2024). Allegato A6 – Stato patrimoniale del bilancio d’esercizio chiuso al 31/12/2023. Chioggia, Italy.

IPAB CSA “F.F. Casson” – Chioggia. (2024). Allegato B/bis – Conto economico del bilancio d’esercizio chiuso al 31/12/2023. Chioggia, Italy.

IPAB CSA “F.F. Casson” – Chioggia. (2024). Allegato A8 – Nota integrativa al bilancio d’esercizio chiuso al 31/12/2023. Chioggia, Italy.

IPAB CSA “F.F. Casson” – Chioggia. (2024). Documento G – Rendiconto finanziario dell’esercizio 2023. Chioggia, Italy.

IPAB CSA “F.F. Casson” – Chioggia. (2024). Integrazione della Relazione del Collegio dei Revisori dei conti al bilancio chiuso al 31/12/2023. Chioggia, Italy, 20 giugno 2024.

IPAB CSA “F.F. Casson” – Chioggia. (2025). Stato patrimoniale del bilancio d’esercizio chiuso al 31/12/2024. Chioggia, Italy.

IPAB CSA “F.F. Casson” – Chioggia. (2025). Conto economico del bilancio d’esercizio chiuso al 31/12/2024, Allegato B/bis ex DGR 725/2023. Chioggia, Italy.

IPAB CSA “F.F. Casson” – Chioggia. (2025). Nota integrativa al bilancio d’esercizio chiuso al 31/12/2024, Allegato A8. Chioggia, Italy.

IPAB CSA “F.F. Casson” – Chioggia. (2025). Rendiconto finanziario dell’esercizio 2024. Chioggia, Italy.

IPAB CSA “F.F. Casson” – Chioggia. (2025). Relazione del Presidente sulla gestione 2024. Chioggia, Italy.

IPAB CSA “F.F. Casson” – Chioggia. (2025). Relazione del Segretario Direttore sul bilancio d’esercizio 2024. Chioggia, Italy.

IPAB CSA “F.F. Casson” – Chioggia. (2025). Indicatori di analisi di bilancio 2024. Chioggia, Italy.

IPAB CSA “F.F. Casson” – Chioggia. (2025). Bilancio economico annuale di previsione esercizio 2025. Chioggia, Italy.

IPAB CSA “F.F. Casson” – Chioggia. (2025). Bilancio economico annuale di previsione analitico e per centri di costo/responsabilità, Allegato A5. Chioggia, Italy.

IPAB CSA “F.F. Casson” – Chioggia. (s.d.). Rendiconto finanziario programmatico triennale. Chioggia, Italy.