

**Azioni di sostegno
all'implementazione del bilancio
sociale nelle amministrazioni
pubbliche territoriali del
Mezzogiorno**

**PON Governance
e Assistenza Tecnica
2007-2013**

DOSSIER RENDICONTAZIONE SOCIALE

Indice

Parte 1 – L'evoluzione del Bilancio sociale e il Progetto del Formez

- Cambiano le modalità del comunicare, della rendicontazione e le necessità di misurazione delle performance
- Il Progetto del Formez

Parte 2 – I bisogni delle amministrazioni e i risultati

- L'indagine conoscitiva sulle amministrazioni del Progetto
- I risultati finali
- La banca dati Formez

Parte 3 – Le testimonianze degli amministratori

- La Provincia di Oristano
- Il Comune di Messina
- L'AUSL 2 dell'Umbria
- Il Comune di Bari
- La Provincia di Reggio Calabria

Parte 4 – Le prospettive future: ambiti di intervento e ruolo del Formez

- Le linee strategiche del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella P.A.
- Valutazione delle performance e rendicontazione sociale
- Rendicontazione sociale, comunicazione e partecipazione

A cura di Giuseppe Raviglia ed Emiliano Di Filippo
(Fiuggi, Febbraio 2008)

PARTE 1 – L'EVOLUZIONE DEL BILANCIO SOCIALE

Cambiano le modalità del comunicare, della rendicontazione e le necessità di misurazione delle performance: nasce il Bilancio sociale

Cosa è fare esperienza di Bilancio sociale? Sicuramente è realizzare e sperimentare una nuova esperienza di comunicazione e un nuovo approccio di valutazione delle performance. Se finora le amministrazioni pubbliche riuscivano a fatica a **coniugare l'esigenza di comunicare risultati e processi** di funzionamento, la presa di coscienza della necessità di rendere conto, li ha posti di fronte a nuovi strumenti, capaci di fornire un concreto canale di dialogo tra enti e cittadini. Un'occasione che è stata anche la risposta ad una richiesta di trasparenza da parte degli stessi cittadini che era rimasta inevasa e inascoltata. Comunicazione verso la comunità che si è evoluta nella capacità di raccogliere da questa indicazioni capaci di modificare e re-indirizzare le politiche delle stesse amministrazioni, con lo sviluppo di nuovi sistemi di misurazione e analisi delle performance capaci di indirizzare iniziative di miglioramento.

Anche da questa serie di riflessioni è nato l'impegno del Dipartimento della Funzione Pubblica e del Formez nel **promuovere l'utilizzo del Bilancio Sociale nelle amministrazioni pubbliche**.

Far crescere una cultura e una pratica della rendicontazione sempre più matura, consapevole e rigorosa, per rendere il Bilancio sociale uno strumento reale ed efficace di informazione e di comunicazione ai cittadini delle attività e dei risultati delle amministrazioni pubbliche, è stato infatti l'obiettivo della **Direttiva sulla rendicontazione sociale** emanata dal Dipartimento della Funzione Pubblica del Ministero per le Riforme e le Innovazioni nella P.A., contenente le specifiche **Linee guida per la redazione del Bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche**, elaborate dal Formez (Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 63 del 16 marzo 2006). Oltre a contribuire alla diffusione di una cultura della responsabilità sociale in ambito pubblico, la Direttiva e le Linee guida forniscono un supporto metodologico alle amministrazioni interessate all'impiego regolare del Bilancio sociale come strumento accessibile e trasparente di rendicontazione ai cittadini e ai diversi interlocutori.

Lo scopo è stato quello di indicare alle amministrazioni il percorso metodologico per orientarsi verso pratiche di rendicontazione sociale di successo, evitando i rischi provenienti da modelli derivati direttamente dal settore privato e non sempre adeguati a rispondere alle specifiche esigenze delle amministrazioni pubbliche.

A partire da questo importante risultato, in continuità con le politiche del Dipartimento della Funzione Pubblica, il Formez e in particolare il Centro di competenza "Strumenti e servizi per la competitività dei territori", ha proseguito il suo impegno sul tema della responsabilità sociale nel settore pubblico, con la realizzazione del progetto **"Azioni di sostegno all'implementazione del Bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche territoriali del mezzogiorno"**. Un programma che ha promosso la conoscenza e l'adozione delle Linee guida elaborate a livello nazionale attraverso una serie di azioni di sensibilizzazione, informazione e formazione, cercando di diffondere e radicare la pratica del Bilancio sociale nei processi di gestione ordinari delle amministrazioni pubbliche del nostro Paese.

Se allora il "rendere conto" attraverso il Bilancio sociale nasce da una necessità di comunicazione e valutazione, è interessante valutare come questo rapporto si è evoluto e strutturato. In tal senso, possiamo individuare **due dimensioni di analisi**, strettamente collegate agli obiettivi che hanno ispirato lo sforzo del Dipartimento della Funzione Pubblica.

La prima dimensione pone la rendicontazione sociale come espressione di una nuova attenzione al governo delle relazioni che, a sua volta, si collega ad almeno

tre necessità: il bisogno di agire secondo il principio di trasparenza, quello di dare e ricevere informazione, quello di instaurare processi di comunicazione. I tre elementi sono sicuramente connessi, ma occorre distinguerli per svelare alcuni dei nodi principali che sottendono alla redazione e alla fruizione di questo strumento.

Il concetto di trasparenza implica una possibilità di accesso all'informazione dall'esterno. Nel caso degli enti pubblici, esso viene stabilito anche da una legge, la n. 150 del 2000, che afferma il triplice diritto all'informazione da parte del cittadino (diritto di informare, di essere informato e di cercare informazioni). Agire in modo trasparente significa, quindi, fornire dati a chi li richiede, ma anche pubblicare volontariamente un monitoraggio della propria attività e degli impatti, in questo caso relativi agli aspetti ambientali e sociali. A proposito del processo di offerta volontaria di informazioni da parte dell'Amministrazione attraverso un Bilancio sociale, si arriva così al concetto di rendicontazione. Alla **trasparenza che diviene informazione**, negli ultimi anni fa così seguito un flusso sempre maggiore di informazioni provenienti dalle organizzazioni pubbliche e private a vantaggio della propria comunità. L'attenzione si sposta da una necessità di piena conoscenza riguardo al bene o servizio prodotto, a un focus sul processo, sul funzionamento e sugli impatti della struttura organizzativa. Il Bilancio sociale per un'Amministrazione pubblica può dunque costituire lo strumento con cui rispondere in parte alle istanze di trasparenza, informazione e comunicazione.

Inoltre, **la relazione di comunicazione con la comunità si può configurare anche sotto forma di partecipazione attiva**. Questo consente di passare da una visione della relazione tra amministrazione e cittadini come comunicazione a "una via", in cui i secondi sono semplici destinatari, verso una loro definizione come soggetti attivi del processo di comunicazione, favorendo l'instaurarsi di rapporti basati su una rilevazione più precisa delle reciproche necessità.

La seconda dimensione di analisi interpreta **la rendicontazione sociale come strumento di partecipazione democratica e garanzia della socialità del bilancio pubblico**. Il valore aggiunto del processo di rendicontazione non si rintraccia più nella corretta accumulazione di documenti che vanno a comporre l'insieme sottoposto ad approvazione politica. La sfida posta è quella di ricostruire un ambito di significatività delle informazioni da offrire al cittadino non come mero flusso comunicativo unidirezionale, ma come occasione di valutazione e di critica, anche per valutare i risultati ottenuti dall'amministrazione pubblica. Si tratta insomma di trasformare un insieme variegato di informazioni in uno strumento conoscitivo che faciliti l'esercizio di determinati diritti.

Il Bilancio sociale dovrà non solo produrre e trasferire conoscenza sull'azione amministrativa, ma assicurarsi che quella conoscenza sia utilizzabile. Stiamo infatti parlando di un tipo particolare di conoscenza: quella che serve a controllare l'esercizio del potere da parte dei soggetti a cui questo esercizio è stato delegato. Considerato da questo punto di vista, **il Bilancio sociale diviene strumento per l'esercizio del controllo democratico da parte dei cittadini sull'operato delle amministrazioni pubbliche** e più specificamente dei meccanismi e dei processi attraverso i quali si realizza la democrazia rappresentativa. Qui emerge un'altra accezione della socialità del bilancio delle amministrazioni pubbliche, in quanto strumento e processo sottoposto in ogni sua fase e lungo ogni sua dimensione all'evidenza pubblica e alla partecipazione democratica.

Il Progetto del Formez

Azioni di sostegno all'implementazione del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche territoriali del mezzogiorno

La pratiche di rendicontazione sociale e il bilancio sociale in particolare stanno vivendo una fase storica di grande diffusione, coinvolgendo e interessando un numero sempre più elevato e tipologie diverse di amministrazioni pubbliche. Non sempre, però, tale fenomeno è stato supportato da riferimenti metodologici coerenti con le peculiarità del contesto pubblico e da approcci consolidati. Il Dipartimento della Funzione Pubblica e il Formez, come detto, con la Direttiva sulla rendicontazione sociale e le Linee guida per la redazione del bilancio sociale specifiche per il settore pubblico, si stanno impegnando in una politica finalizzata a sostenere le amministrazioni che intendono sperimentare strumenti di rendicontazione ai cittadini e alle imprese e favorire, dunque, la diffusione di esperienze di responsabilità sociale in ambito pubblico.

Obiettivi e azioni

Gli obiettivi che si sono voluti raggiungere hanno puntato alla diffusione di una cultura della responsabilità sociale, anche attraverso la realizzazione di una serie di **seminari informativi territoriali** rivolti, in particolare, ad amministratori e organi di governo, tesi a far conoscere le logiche e gli strumenti della rendicontazione sociale e i contenuti della Direttiva e delle Linee guida per il bilancio sociale elaborate dal Formez.

Si sono sostenute le amministrazioni che hanno voluto avviare la realizzazione di un proprio bilancio sociale, coinvolgendole in una serie di **attività formative**, che sono state realizzate direttamente sui territori e che hanno visto la partecipazione dei maggiori esperti nazionali sul tema. I corsi sono stati realizzati nei sei territori del Mezzogiorno interessati, con approfondimenti specifici rivolti a gruppi ristretti di dirigenti e funzionari sulle metodologie di realizzazione del bilancio sociale. All'interno dei moduli formativi si sono realizzati momenti di confronto e scambio con referenti di altre amministrazioni che hanno già realizzato, con successo, esperienze di rendicontazione sociale. I destinatari diretti sono così stati i dirigenti e funzionari responsabili, all'interno delle proprie amministrazioni, della gestione del processo di rendicontazione e di realizzazione del bilancio sociale.

Inoltre, si è voluto assistere direttamente le amministrazioni che hanno partecipato al Progetto, per mezzo di un sistema di **assistenza on line**, che prevede sia un sito internet dedicato, per un supporto informativo e metodologico (<http://governance.formez.it/bilanciosociale.html>), sia un servizio di assistenza diretta via mail (bilanciosociale@formez.it).

Destinatari

Al progetto hanno aderito le amministrazioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna): regioni, province, comunità montane, comuni, aziende sanitarie, camere di commercio, parchi, istituti scolastici, ecc.

Inoltre, sono pervenute allo staff del progetto ulteriori richieste di intervento e assistenza per l'implementazione e il consolidamento del bilancio sociale. In particolare, nella Regione Sardegna alcune amministrazioni tra le quali la Provincia di Cagliari, Comune di Carbonia, Comune di Iglesias, Comune di Quartu Sant'Elena, Comune di Cagliari e Regione Sardegna hanno richiesto un ulteriore intervento del Formez che ha portato alla realizzazione di un laboratorio didattico di approfondimento e sperimentazione, focalizzato su alcune fasi del processo di rendicontazione. Anche le amministrazioni delle regioni Calabria e Basilicata (circa 50 tra Province, Comuni, ASL

e Istituti scolastici) che in una prima fase degli interventi formativi non erano state coinvolte direttamente sul loro territorio, hanno manifestato più volte il loro interesse a partecipare a seminari formativi e nello specifico la Provincia di Cosenza si è resa disponibile a ospitare le attività presso la propria sede.

Infine, la Provincia di Taranto si è dimostrata da tempo sensibile ai temi della trasparenza, legalità e Responsabilità Sociale Pubblica ed in questo senso ha orientato molteplici attività di promozione e sensibilizzazione delle Amministrazioni Pubbliche, presenti sul territorio Jonico, sui temi della Responsabilità Sociale Pubblica, dell'utilizzo e dello sviluppo del Bilancio sociale, quale strumento di rendicontazione, e più in generale sul tema della Cittadinanza Attiva e della partecipazione attiva dei cittadini. In questo senso la Provincia di Taranto promuove una serie di interventi di sensibilizzazione e di formazione rivolti alle Pubbliche Amministrazioni, in collaborazione con la Regione Puglia (Assessorato alla cittadinanza attiva e trasparenza) e il Dipartimento della Funzione Pubblica. È in questo contesto che si è inserita la richiesta della Provincia di collaborazione con il Formez per favorire lo sviluppo di processi di implementazione del bilancio sociale.

Partnership e collaborazioni

Con l'obiettivo di realizzare un intervento più efficace, visibile, e rispondente il più possibile ai reali bisogni dei territori, il Formez ha deciso, nei casi in cui si è dimostrato possibile, di realizzare alcune attività del Progetto in collaborazione con gli enti regionali e/o provinciali.

La costruzione di una partnership di progetto ha infatti facilitato l'integrazione e la coerenza tra l'intervento del Formez e le politiche pubbliche programmate e realizzate a livello locale, e il progetto Bilancio sociale ha rappresentato un'occasione rilevante per diffondere sul territorio una cultura della rendicontazione sociale, sostenere gli enti territoriali nella realizzazione dei propri bilanci sociali e far conoscere, ai cittadini e agli attori della società civile, l'impegno che l'Ente dedica a tali attività.

Data la diversità e specificità della realtà locali, e nel rispetto della volontà degli enti partner, non si è proposto un modello standard di collaborazione. Si è chiesto agli enti una disponibilità a costruire insieme un rapporto di partnership, con accordi specifici sulle attività da svolgere e sulle modalità di realizzazione. Sono così stati coinvolti la Regione Abruzzo, l' ARPA Molise, il Comune di Bari, la Regione Sardegna, la Provincia Regionale di Catania e la Provincia di Taranto.

PARTE 2 – I BISOGNI DELLE AMMINISTRAZIONI E I RISULTATI

Bilancio sociale: i fabbisogni delle amministrazioni

L'indagine conoscitiva sulle amministrazioni che hanno partecipato al progetto

Vorrei, ma non posso e non conosco. Sembra questa l'istantanea scattata alle amministrazioni pubbliche che si confrontano con la necessità e la volontà di rendere conto ai cittadini delle azioni intraprese, dei risultati raggiunti e delle iniziative future attraverso la realizzazione del Bilancio sociale. A disegnare questo quadro è l'indagine svolta dal gruppo di lavoro del Progetto "[Azioni di sostegno all'implementazione del Bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche territoriali del Mezzogiorno](#)", realizzato dal Formez e riservato agli Enti pubblici che vogliono intraprendere percorsi di rendicontazione sociale.

La ricerca, svolta su un campione di 62 amministratori, una parte dei **433** che hanno partecipato ai corsi della prima fase del programma di formazione, in rappresentanza di 168 amministrazioni di 6 regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia), non fornisce certo un riscontro statistico generalizzabile a tutto il territorio italiano, ma delinea certamente quella che è una plausibile linea di approccio riscontrabile in molte realtà territoriali.

Quello che emerge da una prima analisi esplorativa dei dati è così uno spiccato interesse verso i processi di rendicontazione sociale e una crescita di volontà da parte delle amministrazioni ad applicarli. Nello stesso tempo si registra però la necessità di maggiori informazioni, conoscenze e competenze per superare le criticità che si determinano nel momento in cui si avvia un percorso di rendicontazione e durante la sua realizzazione.

Un quadro supportato da numeri inequivocabili: **l'80% del campione non ha mai fatto esperienza di rendicontazione sociale ma, all'interno di questi, tutti dichiarano di voler intraprendere un processo in tal senso.** Andando poi ad analizzare le motivazioni di questo ritardo, quasi **il 35% afferma di non aver fatto nulla perché non conosceva lo strumento:** da qui la conferma della necessità di portare avanti campagne di comunicazione e promozione insieme ad azioni di formazione. Tra quelli che lo conoscevano, il 90% intende adottarlo a breve. Andando poi ad esplicitare le motivazioni che spingerebbero all'applicazione del Bilancio sociale, per lo più, oltre il 50%, avverte l'esigenza di comunicazione e trasparenza, confermando come la valenza comunicativa e il rapporto con i cittadini sembrino i fattori di maggiore interesse e propensione verso lo strumento. Pur se come noto non esiste una normativa che ne disciplina l'adozione, **l'87% degli intervistati utilizzerebbe, come riferimento metodologico, le Linee guida del Formez per redigere il Bilancio sociale,** confermando il buon livello di diffusione delle Linee guida e del loro valore come modello di riferimento coerente con le esigenze delle amministrazioni.

Una necessità di dialogo con la comunità che sembra più viva proprio negli Enti locali vicini alle esigenze di gestione di vita quotidiana del cittadino: oltre il 57% delle amministrazioni ascoltate sono infatti Enti comunali e una parte considerevole, il 9,8%, è rappresentata dalle ASL.

Per quel 20% di Enti che già hanno fatto esperienze di rendicontazione, quella più adottata, circa il 67% dei casi, è il Bilancio sociale annuale; nella metà dei lavori si sono utilizzate le Linee guida Formez. Le maggiori criticità nei progetti sono poi legate ad una carente cultura della comunicazione, sia interna che esterna: difficoltà di coordinamento e trasmissione dei dati nell'amministrazione e la non comunicazione con gli interlocutori esterni. Gli Enti infatti non hanno attivato un vero e proprio piano di comunicazione, affidando la promozione delle attività a poche occasioni di confronto, ignorando il feedback e la rilevazione degli effetti prodotti.

In conclusione, si può affermare che le amministrazioni, per cogliere i benefici dell'applicazione della rendicontazione sociale, hanno ancora bisogno di diffondere, o di creare, al loro interno una cultura del rendere conto, sia attraverso gli strumenti che provengono dall'esterno, formazione e consulenza, sia attraverso una revisione e un miglioramento degli assetti interni.

I risultati finali

Il progetto **“Azioni di sostegno all'implementazione del Bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche territoriali del mezzogiorno”** ha svolto la sua attività in due fasi che, complessivamente, hanno coinvolto tutte le regioni del Mezzogiorno. Se l'indagine conoscitiva si è sostanzialmente svolta basandosi sulla prima parte, i risultati finali, in termini di amministrazioni coinvolte, sono stati ancor più importanti.

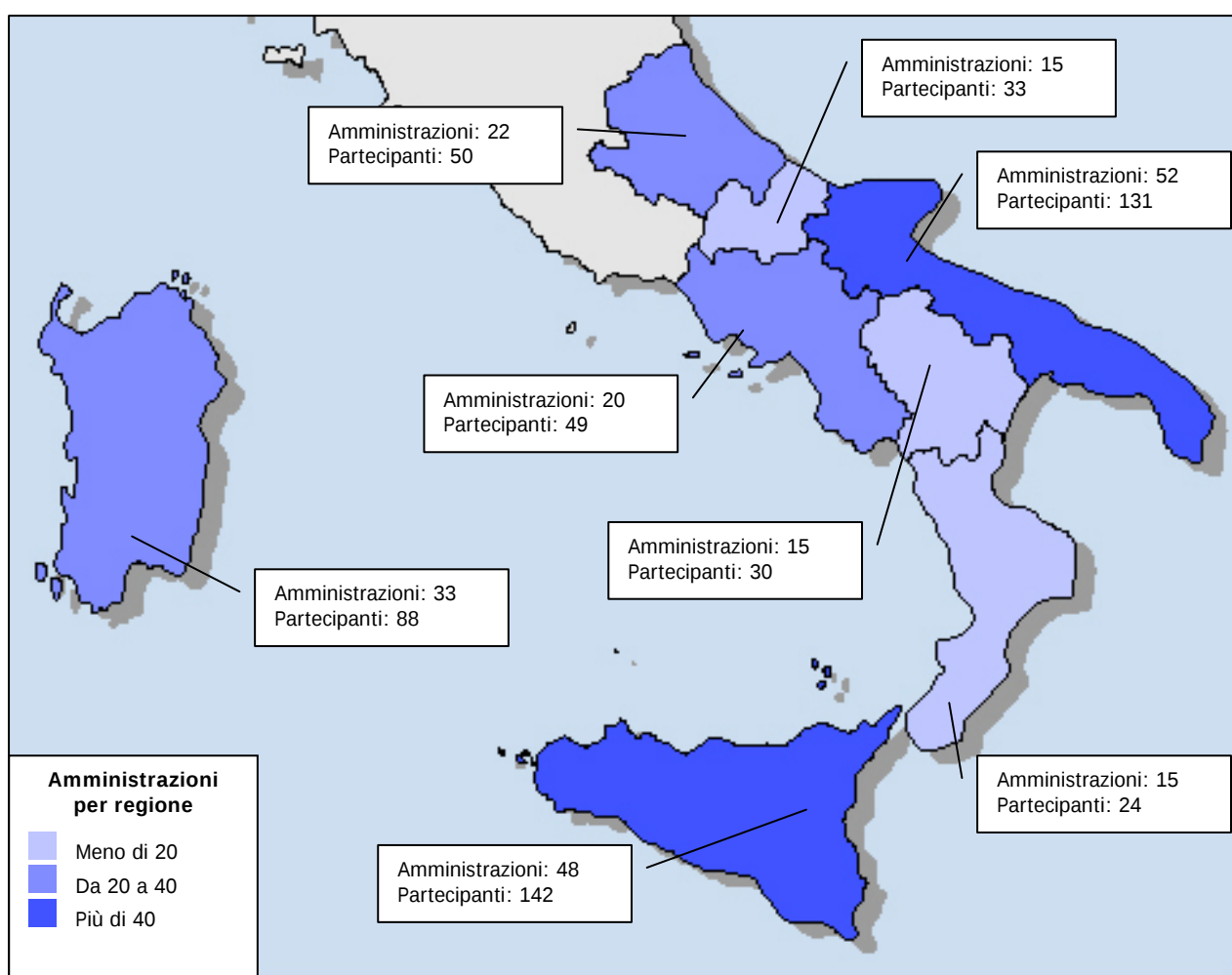
Sono stati infatti **547 gli amministratori** che, in totale, hanno preso parte ai corsi, in rappresentanza di **220 enti**. Guardando al numero di persone coinvolte, la Sicilia, con 142 unità, è la più presente; seguono la Puglia con 131, la Sardegna con 88, l'Abruzzo con 50, la Campania con 49, il Molise con 33, la Basilicata con 30 e la Calabria con 24 unità.

E' la Puglia, con 52 amministrazioni, a guidare invece la graduatoria basata sul numero di Enti che hanno partecipato; seguono la Sicilia con 48, la Sardegna con 33, l'Abruzzo con 22, la Campania con 20 e la Basilicata, Calabria e Molise con 15 Enti coinvolti.

Di seguito la mappa evidenzia le diverse distribuzioni territoriali.

Mappa 1: Distribuzione territoriale delle amministrazioni che hanno partecipato al Progetto

Fonte: Formez, 2007



Diversi esempi di Bilancio sociale

La Banca Dati Formez

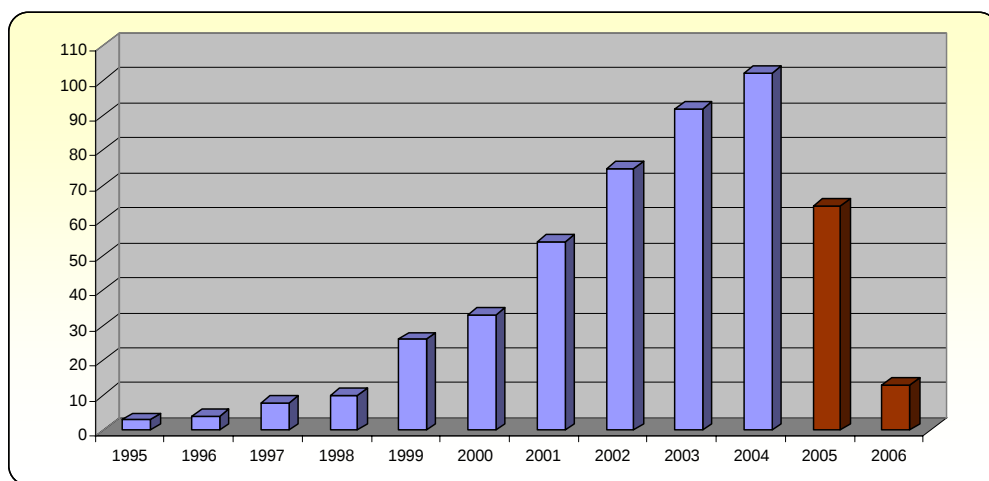
La **Banca dati** della rendicontazione sociale rientra tra le attività che il Formez sta portando avanti per rispondere all'obiettivo di diffondere cultura e pratiche di rendicontazione sociale e rappresenta uno dei risultati del Progetto [Azioni di sostegno all'implementazione del Bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche territoriali del Mezzogiorno](#).

La diffusione degli strumenti di rendicontazione sociale

La ricerca realizzata per la costruzione della Banca dati della rendicontazione sociale ha consentito di raccogliere una serie di dati sull'adozione del Bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche italiane. L'analisi di tali dati fornisce una descrizione rappresentativa dell'universo delle amministrazioni che hanno scelto di utilizzare il Bilancio sociale.

Il primo dato rilevante riguarda la crescita costante, negli ultimi dieci anni, dell'interesse delle amministrazioni verso la rendicontazione sociale. Sebbene la diffusione del Bilancio sociale si sia sviluppata solo di recente nel settore pubblico, tra il 2000 e il 2004 il numero delle amministrazioni che adottano strumenti di rendicontazione è più che raddoppiato. Il grafico seguente mette in evidenza questa tendenza. I dati del periodo 2005-2006 sono da considerare non completi, in quanto in molte amministrazioni i documenti di rendicontazione relativi a tali anni sono ancora in fase di elaborazione.

Grafico 1: Amministrazioni che hanno adottato strumenti di rendicontazione sociale
Fonte: Formez, 2007



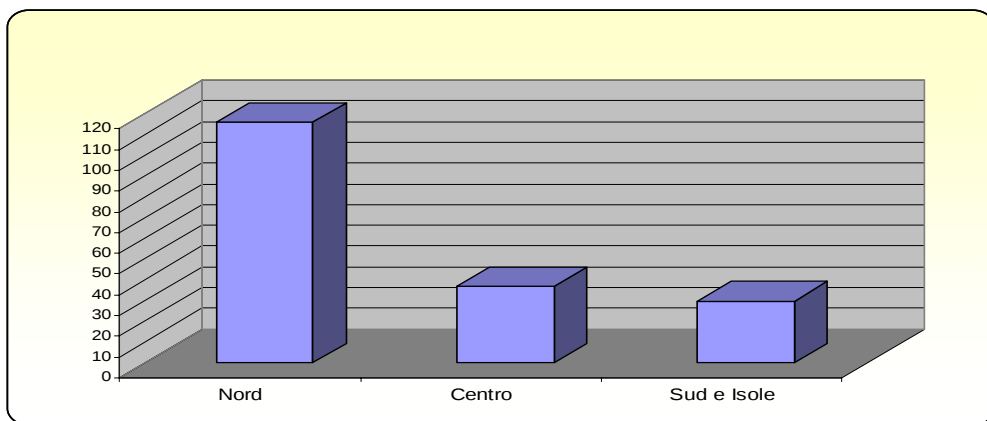
Il dato appare particolarmente rilevante in relazione al fatto che per l'utilizzo di tali strumenti non esiste né un obbligo di legge né una normativa di riferimento, vincolante dal punto di vista metodologico. E solo dal marzo del 2006, con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della Direttiva sulla rendicontazione sociale, emanata dal Dipartimento della Funzione Pubblica, e contenente le specifiche Linee guida per la redazione del Bilancio sociale, elaborate dal Formez, che le amministrazioni pubbliche hanno a disposizione un chiaro riferimento metodologico, specifico per il settore pubblico.

Se la crescita del numero delle amministrazioni che praticano la rendicontazione sociale è un fenomeno spontaneo e non vincolato, appare allora lecito ipotizzare che tale crescita sia legata a una progressiva diffusione di una cultura della rendicontazione sociale e a una crescita di consapevolezza da parte delle amministrazioni e dei cittadini.

La diffusione delle pratiche sul territorio nazionale appare tuttavia non omogenea.

Il grafico 2, relativo alla distribuzione geografica delle amministrazioni che hanno adottato strumenti di rendicontazione, mette in evidenza come il fenomeno si sia diffuso maggiormente nelle regioni del nord. Il dato è legato, in particolare, alla presenza in questa area di numerose amministrazioni pioniere, mentre nelle amministrazioni del centro e del sud la rendicontazione sociale si sta diffondendo soprattutto negli ultimi anni.

Grafico 2: Distribuzione per aree geografiche delle amministrazioni che hanno adottato strumenti di rendicontazione sociale

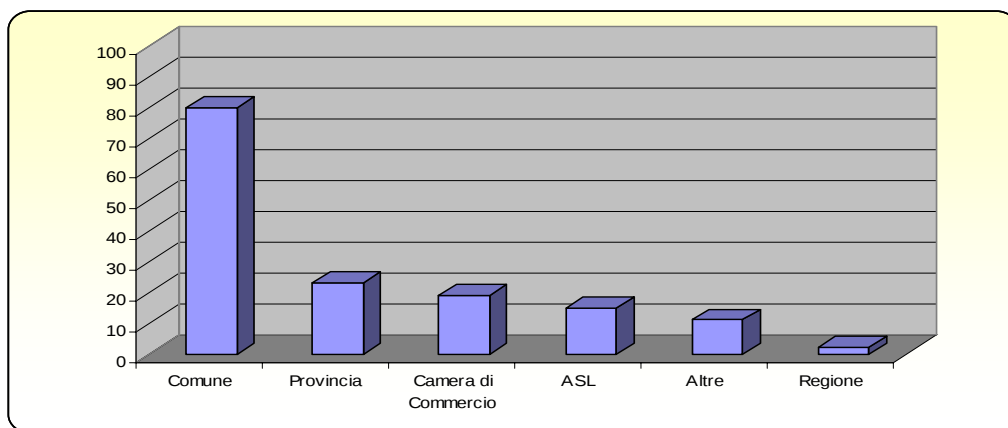


Fonte: Formez, 2007

Va inoltre evidenziato che l'andamento dei dati all'interno delle singole aree geografiche non è omogeneo: mentre in alcune regioni del nord le pratiche di rendicontazione sociale sono ancora poco diffuse, alcune regioni del sud e del centro mostrano un livello di diffusione superiore alla media.

Profonde differenziazioni nel livello di diffusione delle pratiche di rendicontazione sociale sono evidenti anche in relazione alle diverse tipologie di amministrazione. Il grafico 3 mostra chiaramente come l'utilizzo di questi strumenti sia diffuso maggiormente nelle amministrazioni comunali. Poco presenti appaiono, invece, le regioni, le amministrazioni centrali e altre amministrazioni, anche rapportando i dati alla diversa numerosità complessiva che caratterizza le diverse tipologie.

Grafico 3: Diffusione degli strumenti di rendicontazione per tipologia di amministrazione



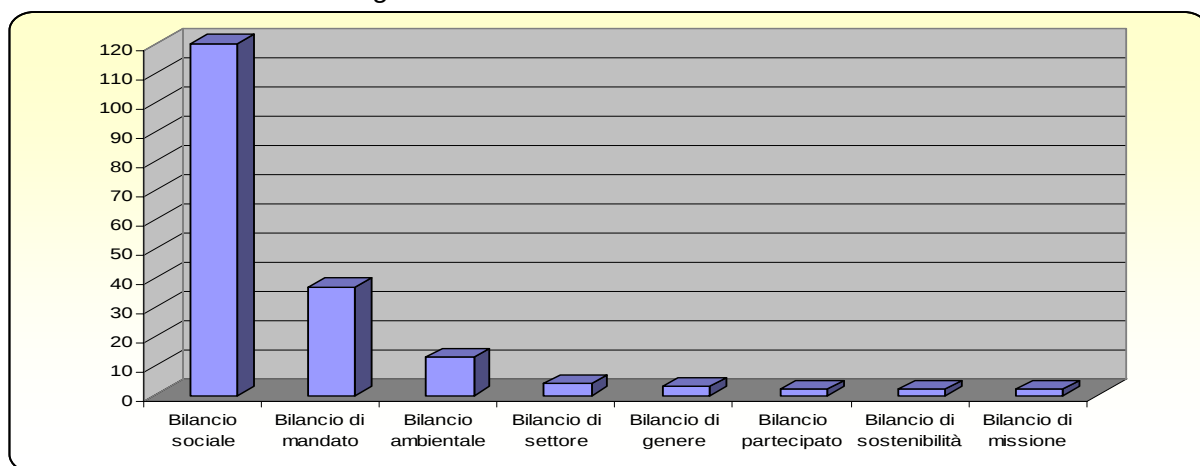
amministrazione

Fonte: Formez, 2007

Nell'ampio e differenziato panorama degli strumenti di rendicontazione sociale, il Bilancio sociale appare assumere un ruolo prevalente. Il grafico 4 sintetizza i dati relativi alle diverse tipologie di strumenti di rendicontazione: bilancio sociale, di mandato, di genere, ambientale, partecipato, di missione, di sostenibilità, di settore.

Nella categoria Bilancio di mandato sono comprese diversi tipi di Bilancio adottati dalle amministrazioni: di mandato, sociale di mandato, di fine mandato, di metà mandato. L'analisi dei dati mostra in maniera evidente la maggiore diffusione del Bilancio sociale rispetto agli altri strumenti di rendicontazione.

Grafico 4: Diffusione degli strumenti di rendicontazione sociale



Fonte: Formez, 2007

L'Indice della Banca dati della rendicontazione sociale

L'indice della Banca dati della rendicontazione sociale contiene un elenco delle amministrazioni pubbliche italiane che hanno utilizzato strumenti di rendicontazione sociale. Contiene **riferimenti a 269 esperienze, provenienti da 150 diverse amministrazioni** ed è in continuo sviluppo e aggiornamento. Le amministrazioni sono raggruppate per tipologia ed elencate in ordine alfabetico, per facilitare la consultazione del documento. I paragrafi, corrispondenti alle diverse tipologie, sono raggiungibili direttamente attraverso i link presenti nell'indice.

Per ogni amministrazione sono specificati il tipo di strumento utilizzato e l'anno di riferimento. I titoli dei documenti contengono un link che, ove disponibile, conduce direttamente al sito dedicato o alla versione elettronica del documento. I nomi delle amministrazioni, invece, contengono un link diretto al sito istituzionale.

Le amministrazioni che volessero inserire in banca dati la loro esperienza o segnalare modifiche, precisazioni o aggiornamenti, sono invitate a contattare direttamente lo Staff Bilancio sociale Formez tramite il sito <http://governance.formez.it/focus/bilancio-sociale> oppure all'indirizzo di posta elettronica bilanciosociale@formez.it

PARTE 3 – LE TESTIMONIANZE DEGLI AMMINISTRATORI

Il Bilancio sociale della Provincia di Oristano: “ Una semplificazione in termini di organizzazione interna e di comunicazione esterna”.

Raccontare l'esperienza della rendicontazione, di come ci si è avvicinati al mondo del Bilancio sociale, di quali sono stati i problemi e quali sono le prospettive. E' stato questo l'obiettivo del breve **confronto con la Dott.ssa Anna Paola Iacuzzi, Direttore Generale della Provincia di Oristano.**

Dott.ssa Iacuzzi, come vi siete avvicinati al mondo del Bilancio sociale?

C'è stata una forte volontà da parte del presidente della Provincia di un recupero di comunicazione verso l'esterno, ed era uno dei punti fondamentali indicati nelle sue linee programmatiche al momento dell'insediamento. Io ho avuto un incarico come Direttore Generale che, tra gli aspetti fondamentali, prevedeva quello di migliorare la comunicazione esterna, soprattutto al fine di migliorare il livello di fiducia dei cittadini

verso le istituzioni e comunque un maggior livello di partecipazione dei cittadini alle attività della Provincia. C'è stata poi soprattutto l'esigenza di rendere conto della coerenza di quello che via via si realizza in funzione delle linee programmatiche che prevedevano proprio il coinvolgimento degli attori locali e il rendere conto.

Come ha conosciuto lo strumento Bilancio Sociale?

Leggendo, informandomi. Lavoro sullo sviluppo locale da anni, lo conoscevo, ma magari non avevo avuto modo di sperimentarlo nella Pubblica Amministrazione.

Quali sono le difficoltà che ha incontrato?

Sono state soprattutto legate alla rigidità della struttura organizzativa che va rimodellata alla flessibilità che la pianificazione strategica richiede. Difficoltà legate alla suddivisione rigida tra settori, all'incapacità di riportare l'agire quotidiano verso il disegno unitario e la scarsa apertura verso il mondo esterno. Ne deriva una scarsa capacità di recepire gli stimoli in termini di fabbisogno e di rispondere in maniera coerente: una autoreferenzialità dei servizi e dei settori incapaci di rapportarsi all'esterno.

Come hanno reagito i cittadini?

Abbiamo lavorato solo un anno, ma abbiamo incontrato oltre 500 tra operatori, enti e quindi il lavoro si sta percependo. Si sta percependo in positivo questa apertura, la maggiore volontà di coinvolgimento e il metodo partecipato, la volontà di una comunicazione più trasparente. Chiaramente sui risultati c'è ancora attesa, è il primo anno di lavoro, e se si sta vivendo la maggiore apertura, non so se tutta la portata dell'operazione che ci proponiamo sia stata ancora colta.

Compatibilmente con le risorse a disposizione, a quali iniziative di comunicazione avete pensato?

Stiamo ragionando sulla forma più opportuna di comunicazione per i cittadini: una comunicazione "targettizzata" per portatori di interessi oppure ad una comunicazione di carattere generale. Il processo non è completamente a regime: stiamo riuscendo a rendicontare e ci auguriamo di migliorare dal prossimo anno dopo questa prima esperienza. Vogliamo andare per gradi, coerentemente alle esigenze che ci sono e ad un processo che va messo a regime in almeno due anni. Penso che proprio il secondo anno possa essere quello in cui saremo più efficaci nella comunicazione.

In una battuta...Bilancio Sociale perché?

Il Bilancio Sociale perché è uno strumento che una volta messo a regime facilita la vita sia delle persone che hanno la responsabilità politica di fare i programmi, sia della struttura interna, perché consente di definire in modo chiaro un percorso e comunicarlo efficacemente. Per cui si ha una linea di ragionamento da portare all'esterno con effetti positivi anche dal punto di vista politico. All'interno c'è poi un progetto unitario che inizia a costituire la base programmatica per i vari adempimenti: le relazioni annuali programmatiche o le rendicontazioni semestrali per il controllo sugli atti, i reports che di volta in volta, all'interno e all'esterno, servono per comunicare quello che si sta facendo. A regime consente quindi una programmazione e una semplificazione in termini di organizzazione interna e di comunicazione esterna, che secondo me sono i due elementi fondamentali soprattutto per migliorare il clima di fiducia e collaborazione, l'elemento fondamentale su cui si poggiano i progetti di sviluppo. Un elemento essenziale in luoghi come la provincia di Oristano e la Sardegna dove uno dei grossi limiti allo sviluppo è l'incapacità di creare reti stabili di collaborazione e spesso la sporadicità degli accordi che si fanno su un

programma poi si perdono, rallentando i processi di crescita. Rappresenta quindi l'unica strada possibile per ricoprire quel ruolo di gestione che ora il Codice delle nuove autonomie pone in capo alle province, unico strumento per dare sistematicità ai processi, per creare reti, relazioni, il capitale sociale.

Il Bilancio sociale del Comune di Messina: “Strumento importante per un rapporto più diretto e vicino con i cittadini, per ridurre la distanza tra Istituzioni e comunità”.

Come ci si è avvicinati al mondo del Bilancio sociale, come è stata svolta l'esperienza della rendicontazione, quali sono stati i problemi e quali sono le prospettive. Sono stati questi i temi affrontati con la dott.ssa Provvidenza Ruggieri, del gruppo bilancio sociale che nel **Comune di Messina** si occupa della realizzazione del documento. Ormai da anni vicina alla realizzazione del Bilancio sociale nella propria amministrazione, ha preso parte ai corsi che il Formez.

Dott.ssa Ruggieri, quale è stato il vostro approccio con il Bilancio sociale?

Noi, come gruppo, siamo alla seconda edizione del Bilancio sociale, ma il Comune di Messina è alla terza esperienza: esiste l'edizione 2003, 2004 e 2005. Lo scorso anno abbiamo preso parte ai seminari del programma Cantieri e, dato che non esiste una regolamentazione ufficiale per il Bilancio sociale, ci hanno fornito delle linee guida da seguire. All'inizio abbiamo avuto delle difficoltà nel reperire tutta la documentazione necessaria per la rendicontazione. Dopo aver seguito i corsi abbiamo realizzato la seconda edizione seguendo le linee guida del Formez e di Cantieri. Quest'anno abbiamo poi frequentato ulteriori corsi e ora stiamo preparando la bozza del nuovo Bilancio sociale.

Avete incontrato delle difficoltà ?

C'è stato qualche rallentamento nella partecipazione dei responsabili dei Dipartimenti che è poi coinciso anche con il cambio di amministrazione. Inizialmente abbiamo avuto delle difficoltà perché gli assessori non erano ancora in condizioni di fornirci le relazioni di loro competenza e le indicazioni su previsioni e programmi futuri. Siamo comunque riusciti a realizzare il progetto, cercando magari di raccogliere dati più sintetici pur di realizzare quel Bilancio sociale che, nelle nostre intenzioni, vorremmo sempre migliorare. Abbiamo quindi avuto dei problemi nei rapporti con la struttura ma ormai il lavoro è in itinere.

Quale è stata la risposta dei cittadini?

Noi abbiamo inserito il Bilancio sociale nel sito istituzionale del Comune, insieme ad un questionario per sapere proprio se fosse compreso da tutti i cittadini a tutti i livelli: volevamo capire quali erano le carenze del nostro documento. Non siamo però riusciti ad aver un riscontro valido perché i questionari non sono mai tornati indietro correttamente, anche per problemi di gestione del sito del Comune. Ufficialmente quindi non siamo riusciti a valutare se questo prodotto sia stato apprezzato o meno.

Dal punto di vista della comunicazione come vi siete comportati ?

Abbiamo promosso una conferenza stampa, abbiamo distribuito e inviato alle famiglie delle brochure per far conoscere alle persone che presso il Comune di Messina esisteva questo documento e chiunque avesse intenzione di consultarlo poteva ritirarne una copia all'Ufficio Relazioni con il Pubblico; abbiamo poi realizzato anche un cd-rom.

Esiste ora una criticità legata a dover necessariamente re-impostare il lavoro con i nuovi dirigenti dei diversi settori, e molti non conoscono cosa sia il Bilancio sociale che, per ben funzionare, deve essere obiettivo condiviso da più responsabili di più aree dell'amministrazione. Spesso non è riconosciuto come un documento "compreso" da tutti.

Nonostante le difficoltà, rimanete comunque convinti della validità del Bilancio sociale?

Noi ci siamo appassionati a questo strumento e magari aspettare qualche risposta che non arriva può solo demoralizzare un po'. Ma conoscere quello che l'amministrazione ha fatto è essenziale, anche per noi dipendenti che spesso non conosciamo per intero l'attività che la macchina amministrativa svolge al servizio dei cittadini, tant'è che molte cose le abbiamo scoperte lavorando al Bilancio. Se fatto con coerenza e trasparenza è poi giusto che i cittadini possano conoscere e, per questo, è importante anche come viene realizzato, perché deve essere compreso da tutti, dalla persona meno colta a quella più preparata, per un rapporto più diretto e vicino con i cittadini a cui viene reso conto sul come vengono impegnate le entrate del Comune, quali sono le spese e quali i servizi che rende ai cittadini. In sostanza si cerca di ridurre quella distanza che c'è tra Istituzioni e comunità.

Il Bilancio sociale della USL 2 dell'Umbria: l'adattamento delle Linee guida Formez in settori specifici

Descrivere la realtà di chi ha intrapreso un percorso di rendicontazione sociale in realtà più settoriali e particolareggiate. E' stata questa la riflessione portata avanti con la **Dottoressa Daniela Barzanti**, Dirigente Qualità e Comunicazione della USL 2 dell'Umbria.

Dottoressa, come vi siete avvicinati al Bilancio sociale?

Prima di tutto per input regionale perché proprio il Piano sanitario regionale dell'Umbria dà molta enfasi al governo clinico. La Regione per questo ha individuato, affidandole a diverse USL, i centri interaziendali: una sorta di "grupppone" di lavoro che coinvolge diverse aziende sanitarie su alcuni temi ritenuti innovativi o di particolare rilevanza e, tra questi, c'era anche il Bilancio sociale. Una tematica che è stata affidata in gestione alla USL 2, la nostra azienda sanitaria territoriale, con il mandato di coinvolgere tutte le altre aziende sanitarie dell'Umbria, territoriali e ospedaliere, per definire prima le linee guida regionali sulla rendicontazione sociale, per poi avviare la sperimentazione del Bilancio sociale in alcune aziende, in quelle che vengono definite le aziende pilota.

Voi come pubblica amministrazione rappresentate una USL. Le Linee guida del Formez-DFP riguardano il mondo generale della PA. Voi sentite la necessità di Linee più dedicate e particolareggiate?

Le Linee guida regionali approvate sono assolutamente sul modello di quelle della Funzione Pubblica. La regione Umbria penso che prima o poi le adotterà ufficialmente, anche se non vuole vincolare le aziende a una "obbligatorietà" nel fare Bilancio sociale, visto che non c'è una normativa di riferimento che possa farlo. La Regione Umbria però dice che nel momento in cui si vuole fare Bilancio sociale, e sollecita perché si faccia, lo si deve fare secondo questo schema. E le linee guida regionali, come detto, sono ispirate a quelle del Formez.

C'è poi in effetti una specificità di una azienda sanitaria per cui alcune cose debbono essere meglio adattate. Una riflessione che andrà sviluppata quando sarà completato

il processo di rendicontazione e di redazione del documento, perché siamo ancora nella fase di descrizione della ricostruzione di senso dell'attività aziendale.

Fatto proprio il Bilancio sociale, rendere linee più settoriali è quindi il prossimo passo?

Direi che noi con la sperimentazione del Bilancio sociale nelle aziende pilota testeremo anche le linee guida regionali e verificheremo se il modello proposto è funzionale a una rendicontazione efficace: fare Bilancio sociale - e in questo momento stiamo lavorando all'azienda ospedaliera di Terni e alla USL 2, la nostra, che è la più grande dell'Umbria - ma allo stesso tempo validare le linee guida regionali.

Un'ultima riflessione. Quale sensibilità, sia all'interno che all'esterno, avete riscontrato verso il Bilancio sociale?

Nel momento in cui se ne parla e lo si presenta, anche internamente, riscuote molto successo e ha interessato molto i gruppi di lavoro degli operatori che abbiamo messo all'opera per descrivere servizi e prestazioni. E' una operazione che affascina, con la possibilità di rendersi conto, per meglio rendere conto all'esterno, per ricostruire il legame tra missione, obiettivi, risorse impiegate e risultati. Certo c'è un vincolo rappresentato dal fatto che il Bilancio sociale per il momento rimane un documento aggiuntivo rispetto a tutto ciò che compone comunque il sistema di rendicontazione aziendale. Questo, in termini di risorse di tempo e operatori, è ovviamente un vincolo alla realizzazione, nonostante il grande interesse che suscita.

Il Bilancio sociale del Comune di Bari: continuare nel percorso formativo adattandolo alle singole realtà

Raccontare come ci si è avvicinati al mondo del Bilancio sociale, l'esperienza della rendicontazione, di cosa è stato essere "partner" del Formez, capire quali sono ora le necessita. E' stato questo quello su cui ci si è confrontati nel breve incontro **con il Dott. Andrea Foti**, Del Comune di Bari.

Responsabile del Bilancio sociale per la propria Amministrazione, ha preso parte ai corsi che il Formez, con il particolare ruolo di sede ospitante per tutte le amministrazioni della Regione Puglia.

Dott. Come vi siete avvicinati al progetto Bilancio sociale?

Questa amministrazione aveva già l'esigenza di monitorare alcuni fenomeni che erano al di fuori dei numeri di bilancio e quindi fuori la portata degli usuali strumenti previsti per legge. E' stata una esigenza che l'assessorato all'economia aveva fatto presente nel proprio piano degli obiettivi e poi siamo venuti a conoscenza di questa iniziativa del Formez e ci siamo offerti anche di ospitare questa formazione estesa a tutta la Puglia.

Avete riscontrato dei problemi?

Direi di no, nessuno. Questo perché anche da parte delle altre amministrazioni, di diversa natura - c'erano infatti asl, agenzie - che hanno strutture diverse rispetto a quella comunale, c'era l'interesse a monitorare fenomeni al proprio interno che avessero rilevanza sociale e, nonostante le differenze si riscontravano anche esigenze analoghe, con un fabbisogno conoscitivo che era il medesimo. Nell'ambito del percorso formativo le richieste di chiarimenti e suggerimenti che provenivano dagli altri partecipanti trovavano interessati un po' tutti.

Come pensate di concretizzare la vostra esperienza?

Noi stiamo facendo un approfondimento sul bilancio di genere. Gli strumenti a disposizione restano gli stessi, ma si tratterà di fare uno sforzo in più sempre nell'ambito della rendicontazione sociale.

Quale ulteriore “aiuto” chiedereste ora?

Quello che sarebbe opportuno fare sarebbe continuare sul percorso formativo, tarandolo sulla singola realtà: fare una attività di formazione per i comuni piuttosto che per le Asl, per tipologia di amministrazione. Il corso del Formez è stato infatti a 360gradi, ma l'interlocutore spesso non è preparato e deve entrare in una forma mentis particolare, altrimenti andrà sempre a recuperare dati e documenti ufficiali, confezionando un altro documento che si va ad aggiungere a quelli già esistenti. Va fatto capire quanto poi è importante comunicare il Bilancio sociale, evitare che il risultato di questo processo rimanga su uno scaffale, ma che venga diffuso ai portatori di interesse. E' quindi opportuno continuare con l'attività formativa.

Il Bilancio sociale della Provincia di Reggio Calabria: “Per un cittadino che non sia più ‘suddito’ ma organismo attivo”.

Come e perchè si è arrivati al Bilancio sociale, quali le prospettive. Sono stati questi i temi affrontati anche con il **Dott. Francesco Macheda della Provincia di Reggio Calabria**

Come è stato il vostro approccio al mondo del bilancio sociale?

Per la nostra Provincia è stato un incontro recente. Nel luglio scorso infatti è stata presentata in Consiglio provinciale una mozione del Presidente stesso con la quale si chiedeva di concretizzare l'utilizzo di forme di rendicontazione sociale o di bilancio partecipativo. E' stata così votata all'unanimità, da tutto il Consiglio provinciale, la delibera che attua il percorso di Bilancio sociale, prendendo come riferimento la direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica del marzo 2006 e le Linee guida del Formez. Come primo atto, entro il mese di settembre, all'interno del regolamento di contabilità, dovremmo spiegare quali gli obiettivi, gli indirizzi e i percorsi per attuare il bilancio sociale. La prima edizione è comunque prevista per l'anno 2007 e sarà collegata al rendimento consuntivo dello stesso anno. Si seguirà lo stesso percorso già adottato per il bilancio partecipativo, che già esiste all'interno della nostra provincia.

Quale tipo di risposta vi aspettate?

Per quanto riguarda le attese sappiamo che dobbiamo lavorare duro, soprattutto per una questione di mentalità. Le nuove normative degli ultimi anni prevedono un cittadino che non sia più un “suddito” che riceve decisioni, ma che sia un organismo attivo, che partecipi alle decisioni della sua amministrazioni. Una mentalità che nelle pubbliche amministrazioni è mancata negli ultimi tempi. Dobbiamo quindi lavorare duro nel senso di creare una mentalità all'interno della Provincia perché si capisca che non bisogna solo prendere decisioni, ma tener conto anche delle indicazioni che arrivano dai nostri interlocutori, non solo i cittadini, ma anche le categorie professionali, gli studenti, i comuni stessi. Occorre quindi far capire che questa è una azione che va a favore di tutti, che fa crescere il livello interno di consapevolezza e appartenenza ed è uno strumento che può aiutare a gestire meglio le risorse pubbliche: sulla base del bilancio partecipativo e concluso il primo ciclo di bilancio sociale, in base alle risultanze che avremo ottenuto anche con i suggerimenti degli stake-holders, applicheremo i risultati nella fase della programmazione e, quindi, nel bilancio che viene approvato per l'anno successivo. Si creerà un circuito integrato a

ciclo continuo che nasce dalla rendicontazione e sulla base delle aspettative, dei risultati, dei suggerimenti, si prepara la programmazione dell'anno successivo.

Come vi aspettate ora di essere sostenuti?

Sarebbe auspicabile continuare un percorso formativo, anche se, per ottenere risultati concreti senza creare illusioni, noi facciamo uno step di lavoro alla volta e, sulla base dei risultati raggiunti, si programma quello successivo, senza limiti di scadenza o intoppi burocratici che, alcune volte, invece di aiutare, fanno terminare in anticipo un certo percorso, soprattutto quando si attuano istituti innovativi come il Bilancio sociale.

PARTE 4 – LE PROSPETTIVE FUTURE: AMBITI DI INTERVENTO E RUOLO DEL FORMEZ

Le linee strategiche del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella P.A.

La competitività del Paese è strettamente legata alla qualità dell'Amministrazione, da cui dipende la qualità di attuazione delle politiche pubbliche e la qualità dei servizi resi ai cittadini e alle imprese. Per questo la qualità delle amministrazioni pubbliche è la finalità centrale dell'azione di modernizzazione del sistema amministrativo intrapresa dal Governo.

Gli interventi per promuovere le qualità delle amministrazioni pubbliche comprendono azioni volte a migliorare la performance delle amministrazioni e a rafforzarne la capacità di coinvolgere i destinatari dei servizi e delle politiche - cittadini, imprese e organismi rappresentativi di interessi - nella progettazione, attuazione e valutazione delle politiche pubbliche.

Per rispondere a tali esigenze, nella complessa macchina della Pubblica Amministrazione, occorre coniugare l'organizzazione del lavoro con l'innovazione tecnologica e la valorizzazione delle risorse umane. In questa logica si stanno sviluppando le nuove azioni del Dipartimento della Funzione Pubblica, come la recente Direttiva del Ministro Nicolais sulla Qualità, emanata lo scorso dicembre. L'obiettivo di fondo del Dipartimento è quello di sviluppare e giungere a una good governance, che significa: maggior democrazia, certezza del diritto, trasparenza, responsabilizzazione ed efficacia.

Inoltre, tra le necessità del Governo c'è anche quella di realizzare un sistema di PP.AA. che renda di più e costi meno, ma soprattutto che sia capace di rispondere ai bisogni di realtà sociali in continuo mutamento, che tendono a farsi più complesse e frammentate. Per fare ciò, le amministrazioni oltre a fornire servizi di qualità in modo efficiente, dovranno sviluppare nuove capacità di governo delle relazioni con i diversi interlocutori e progettare e attuare politiche pubbliche efficaci, ponendo i cittadini e le imprese al centro dell'attenzione, nonché sviluppare sistemi di misurazione multidimensionale delle performance capaci di integrare la tradizionale informazione

economico-finanziaria con quella relativa ad altre dimensioni (risultati e impatti delle politiche, qualità dei servizi e dei processi organizzativi, etc.).

Rispetto alle linee programmatiche di indirizzo e alla Direttiva per una amministrazione di qualità, promosse dal Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella P.A., i temi della valutazione delle performance e della rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche si collocano in modo trasversale e prioritario tra le azioni strategiche che saranno sviluppate nei prossimi mesi dal Dipartimento.

Valutazione delle performance e rendicontazione sociale

Migliorare la performance delle amministrazioni pubbliche è l'obiettivo comune e centrale delle numerose iniziative di cambiamento in atto nel settore pubblico del nostro Paese. La necessità di rispondere adeguatamente alle esigenze crescenti dei cittadini, in termini di qualità delle politiche e dei servizi, con risorse scarse, obbliga le pubbliche amministrazioni a conoscere in modo approfondito le loro performance economico-finanziarie e organizzative al fine di individuare modalità e opportunità per raggiungere gli obiettivi strategici e politici, assicurando sia la qualità dei servizi che l'efficacia dell'azione amministrativa. Inoltre, il ruolo di governance di sistemi complessi di attori che le pubbliche amministrazioni sono sempre più spesso chiamate a svolgere, richiede una maggiore trasparenza rispetto all'utilizzo delle risorse pubbliche, alle proprie attività, e ai risultati conseguiti per cittadini e i diversi interlocutori, sia in un ottica di accountability sia nella ricerca di percorsi condivisi di miglioramento del benessere collettivo. Tali esigenze mettono in rilievo, da una parte, la necessità di sviluppare sistemi di misurazione e analisi delle performance capaci di indirizzare iniziative di miglioramento, e dall'altra, la complessità per un'amministrazione pubblica di definire gli elementi da misurare per valutare l'efficacia di una politica, la qualità di un servizio o la propria capacità organizzativa.

Infatti, negli ultimi anni molte amministrazioni hanno fatto sforzi importanti per introdurre sistemi di misurazione accurati dell'attività e dell'utilizzazione delle risorse (ad. es. sistemi di programmazione e controllo di gestione), della qualità dei servizi erogati (ad. es. indagini di customer satisfaction), dei risultati prodotti per la collettività (ad. es. bilanci sociali) e della performance organizzativa complessiva (ad. es. Percorsi di qualità). Spesso, però, tali attività hanno avuto ricadute molto deboli sulla formulazione e l'attuazione delle politiche pubbliche, sulla loro eventuale riprogrammazione, e sulla percezione di miglioramento dei servizi pubblici da parte dei cittadini e delle imprese.

Queste esperienze hanno dimostrato che una delle condizioni necessarie per un efficace utilizzo delle misure di performance per il miglioramento delle prestazioni sia quella di definire in modo adeguato i vari aspetti della performance, collegandoli agli obiettivi e ai sistemi di raccolta e analisi delle informazioni. In realtà, le attività di misurazione poste in essere dalle amministrazioni pubbliche hanno spesso il limite di fornire grande attenzione in fase preventiva sugli obiettivi attesi e sulle risorse assegnate (i finanziamenti disponibili, gli impegni di spesa) e un interesse molto più limitato ad un'attenta valutazione dei risultati realmente conseguiti e degli esiti finali di tali attività.

Proprio per rispondere a tali problematiche, in questi ultimi anni è cresciuta l'attenzione nel settore pubblico verso la misurazione multidimensionale delle

performance, integrando la tradizionale reportistica economica e finanziaria con altri elementi (qualità dei servizi, risultati e impatti delle politiche, qualità dei processi e dell'organizzazione, ecc.) e con altre tipologie di indicatori, spesso selezionate per tenere conto delle prospettive dei diversi stakeholder dell'attività pubblica. Molte amministrazioni appaiono oggi impegnate nella costruzione di sistemi multidimensionali di misurazione e nel confronto sistematico di indicatori di performance, allo scopo di disporre di informazioni significative per guidare le decisioni e i comportamenti organizzativi.

È sempre più evidente, però, che una maggiore attenzione alla misurazione della performance da parte delle amministrazioni pubbliche, prima ancora di essere un problema di tipo metodologico o strumentale, è una questione di ordine culturale e professionale. La scelta, dunque, di porre una maggiore enfasi sull'uso delle misurazioni, deriva dall'esigenza primaria da un lato di sostenere le iniziative delle amministrazioni pubbliche italiane per misurare e analizzare la propria performance, e dall'altro di colmare la scarsa attitudine all'utilizzo sistematico di tali informazioni per l'assunzione delle decisioni in modo che l'enfasi posta sulla performance sia pienamente integrata in una logica più ampia di innovazione e miglioramento.

L'utilizzo e l'integrazione di logiche e strumenti di misurazione delle performance all'interno delle amministrazioni pubbliche, oltre a collegarsi trasversalmente a molti temi sviluppati in questi ultimi anni dal Formez (controllo di gestione, indicatori di performance SUAP, bilancio sociale, Governance, ecc.), aprono uno spazio importante per lo sviluppo di ulteriori interventi.

Il Formez può infatti candidarsi a svolgere un ruolo rilevante realizzando un'efficace azione di sostegno alle amministrazioni in particolare attivando percorsi condivisi tra amministrazioni, stakeholder e cittadini per la costruzione di processi e strumenti di valutazione e rendicontazione delle performance al fine di consolidare il legame tra valutazione delle performance, creazione di valore pubblico e di capitale sociale nonché il rafforzamento della capacità competitiva dei territori.

Rendicontazione sociale, comunicazione e partecipazione

Il rapporto tra amministrazione pubblica e cittadini è una questione centrale per qualsiasi processo di rendicontazione sociale.

I deficit di legittimazione e fiducia nei confronti delle istituzioni pubbliche, da parte di cittadini e imprese, legato anche alla tradizionalmente scarsa attenzione delle amministrazioni alla comunicazione (almeno fino al decennio passato), è una delle questioni critiche di importanza fondamentale nel processo di innovazione delle nostre amministrazioni.

E, in diversi casi, questo è stato anche una delle motivazioni fondamentali alla base della scelta di utilizzare strumenti di rendicontazione.

Su questi temi, i bilanci sociali realizzati in questi ultimi anni rappresentano sicuramente un importante passo in avanti e il panorama delle esperienze italiane, soprattutto in riferimento agli enti locali, presenta anche diversi casi di eccellenza. Tuttavia, il tema rimane fondamentale per la gran parte delle amministrazioni e presenta notevoli criticità, sotto diversi punti di vista.

In primo luogo, il tema della comunicazione viene spesso affrontato come questione residuale e relegata alla fase finale del processo. In pratica, l'attenzione alla comunicazione si riduce al problema: come fare per promuovere e distribuire il prodotto bilancio sociale ai destinatari.

Da questo punto di vista, occorre uno sforzo deciso per portare l'attenzione anche sulla dimensione comunicativa del processo di costruzione e redazione del bilancio sociale.

Per fare questo bisogna che le amministrazioni, così come indicato nelle Linee guida DFP-Formez, strutturino i loro percorsi di rendicontazione partendo da una attività di ricostruzione dei significati che le attività e la stessa esistenza delle amministrazioni, in funzione dei destinatari. Tutto il processo di produzione del bilancio sociale deve essere orientato a ricostruire e rendere comprensibile per tutti gli interlocutori, il senso delle scelte, del ruolo e delle azioni delle istituzioni pubbliche.

Da un punto di vista più "culturale" emerge la necessità di gestire il tema in maniera maggiormente responsabile. Dando a quest'ultimo termine il doppio significato di una assunzione di responsabilità per una gestione del processo di rendicontazione che dia il senso della coerenza tra gli assunti di base e la qualità delle azioni e dei prodotti realizzati, e di una assunzione di responsabilità rispetto ai principi di completezza e trasparenza che un bilancio sociale deve avere.

Un obiettivo fondamentale di questo percorso deve essere il raggiungimento di una coerenza forte e chiaramente visibile tra il modo in cui l'amministrazione rappresenta se stessa, la sua immagine, e la percezione che questa immagine ha all'esterno, cioè la rappresentazione sociale dell'amministrazione.

Ciò consente anche di rendere più coerente la visione che i cittadini hanno del lavoro pubblico e del suo valore.

In questo quadro, la partecipazione dei cittadini e degli interlocutori, la loro inclusione all'interno dei percorsi di rendicontazione sociale, appare come una condizione essenziale per la realizzazione efficace dei processi.

Il coinvolgimento delle parti, attraverso pratiche di ascolto, scambio e codecisione, può consentire infatti una maggiore comprensione della domanda che proviene dall'esterno, una maggiore chiarezza e trasparenza sulla realizzazione del processo e rappresenta un luogo fondamentale per il confronto e l'eventuale armonizzazione dei linguaggi tra soggetti diversi.

Su questo tema, nonostante le numerose dichiarazioni di principio, molte amministrazioni fanno fatica a intraprendere azioni concrete. Ciò è dovuto anche alla poco diffusa conoscenza delle tecniche e degli strumenti di partecipazione e coinvolgimento e, in parte, a una iniziale difficoltà a percepire in maniera chiara i benefici di un processo partecipato.

Emerge quindi la necessità di investire in competenze per la progettazione e la gestione di percorsi di partecipazione.

Su tutte queste questioni, il Formez può svolgere un ruolo molto rilevante, sia proseguendo sulla strada già intrapresa, di supporto e formazione per le amministrazioni pubbliche, a livello metodologico, operativo, ma anche di cultura della rendicontazione, sia progettando e realizzando nuove attività che per incrementare le competenze delle amministrazioni sui temi della comunicazione e della partecipazione, accompagnandole nella sperimentazione e nella realizzazione delle pratiche.