

La rendicontazione sociale prodotto statistico per le comunità locali.

17 - 18 settembre 2015 - Convegno USCI

Sala conferenze Galleria d'Arte Moderna - Palermo

GIUSEPPE NOBILE

gnobile@regione.sicilia.it

Regione Siciliana – Servizio Statistica ed Analisi Economica

Indirizzi

L'adozione di procedure di **rendicontazione sociale** costituisce per la PA essenzialmente una scelta politica e di indirizzo, che nel 2006 e 2007 ha avuto una prima trattazione sistematica da parte del Ministero della Funzione Pubblica, puntando prioritariamente a favorirne la diffusione fra i comuni.

“Direttiva del Ministero della Funzione Pubblica 17/02/2006 sulla rendicontazione sociale nella P.A”, pubblicata nella G.U. n.°53 del 16/03/06



Da : <http://osservatorio.interno.it/pareri/Linee%20guida%20.pdf>

Ministero dell'interno

Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali

«Linee guida per la rendicontazione sociale negli enti locali»

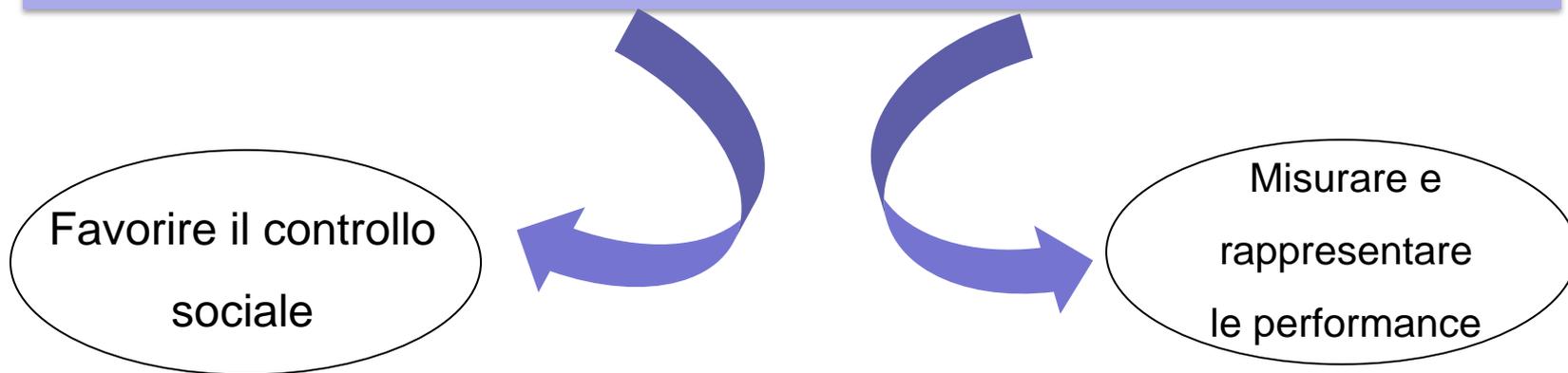
Testo approvato dall'Osservatorio nella seduta del 7 giugno 2007



Definizione

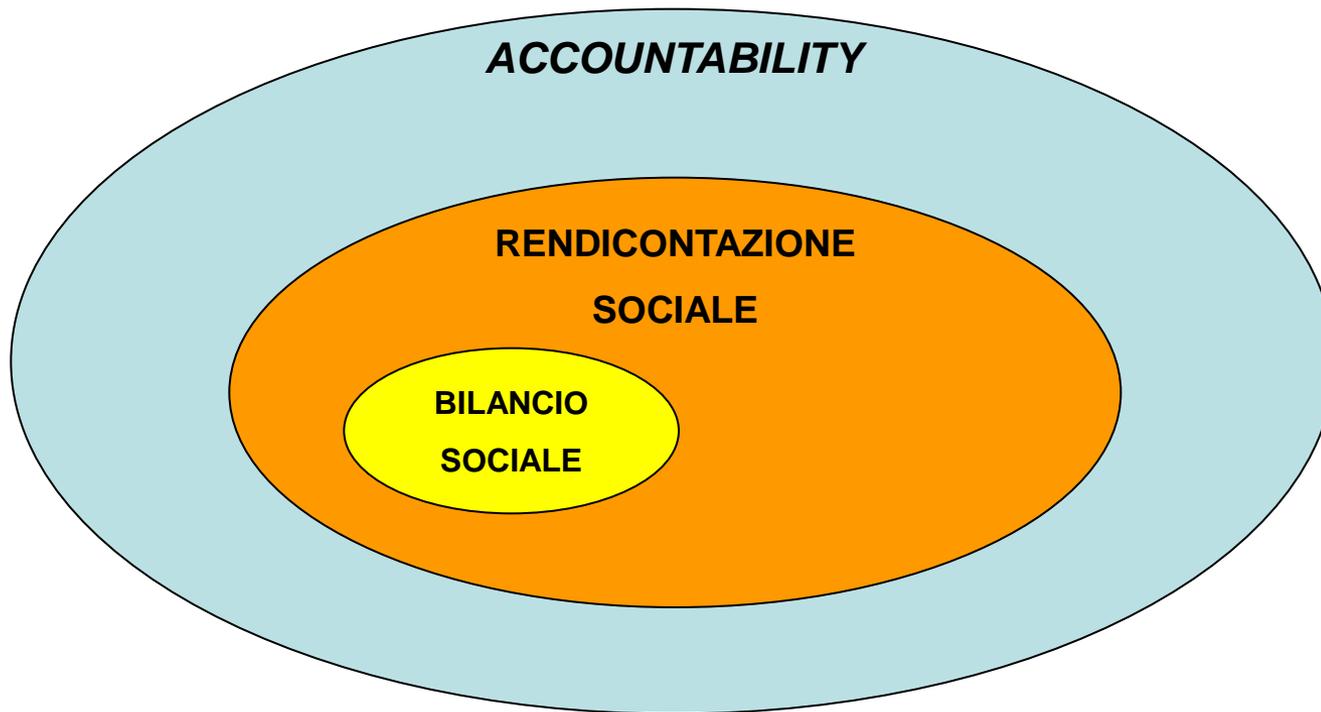
Il bilancio sociale nelle linee guida ministeriali:

*“Il bilancio sociale è l'esito di un processo con il quale **l'amministrazione rende conto** delle scelte, delle attività, dei risultati e dell'impiego di risorse in un dato periodo, in modo da consentire ai cittadini e ai diversi interlocutori di conoscere e formulare un proprio giudizio su come l'amministrazione interpreta e realizza la sua missione istituzionale e il suo mandato.”*



Ambito

Come ha già rilevato uno dei redattori delle "Linee Guida"* , il bilancio sociale è la "punta dell'iceberg" di una domanda di *accountability* ...



*A. Tanese: *Presentazione delle linee guida al Forum P.A. 2006*

Processi degenerativi della fiducia

... segno di una crisi dei sistemi di rappresentanza pubblica che si è aggravata negli anni, derivando da:

Deficit

- *di trasparenza dell'azione e dei risultati delle amministrazioni*
- *di esplicitazione delle finalità, delle politiche e delle strategie*
- *di misurazione dei risultati*
- *di comunicazione*
- *di "governance" ai diversi livelli istituzionali*
- *di legittimazione e di fiducia*

Il tema oggi è: i conflitti distributivi determinati dalla crisi economica sono gestibili promuovendo percorsi di partecipazione?

Per i comuni, grazie alla prossimità con i cittadini, la possibilità è forse maggiore.



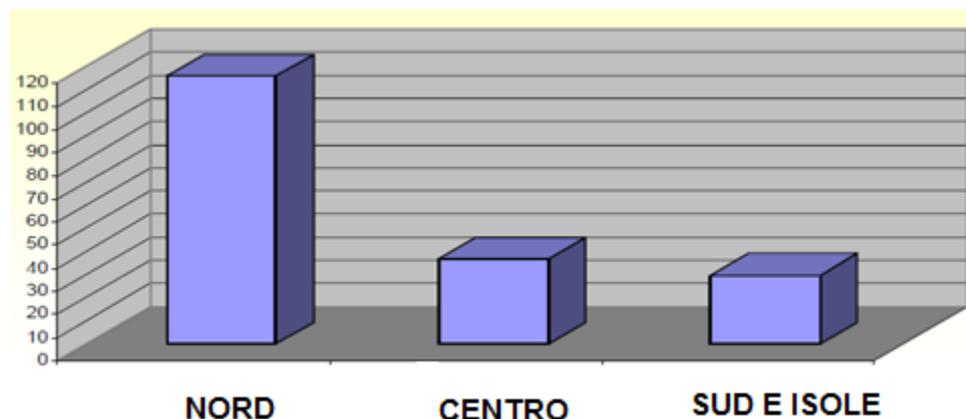
Diffusione della rendicontazione sociale

Fonti disponibili

La banca dati del Formez, appositamente creata e ormai abbastanza datata, contava al 31/12/2007 circa 205 esperienze di bilanci sociali di pubbliche amministrazioni, in Italia, prevalentemente Comuni del Nord

[fonte: <http://bilanciosociale.formez.it/node/365>]

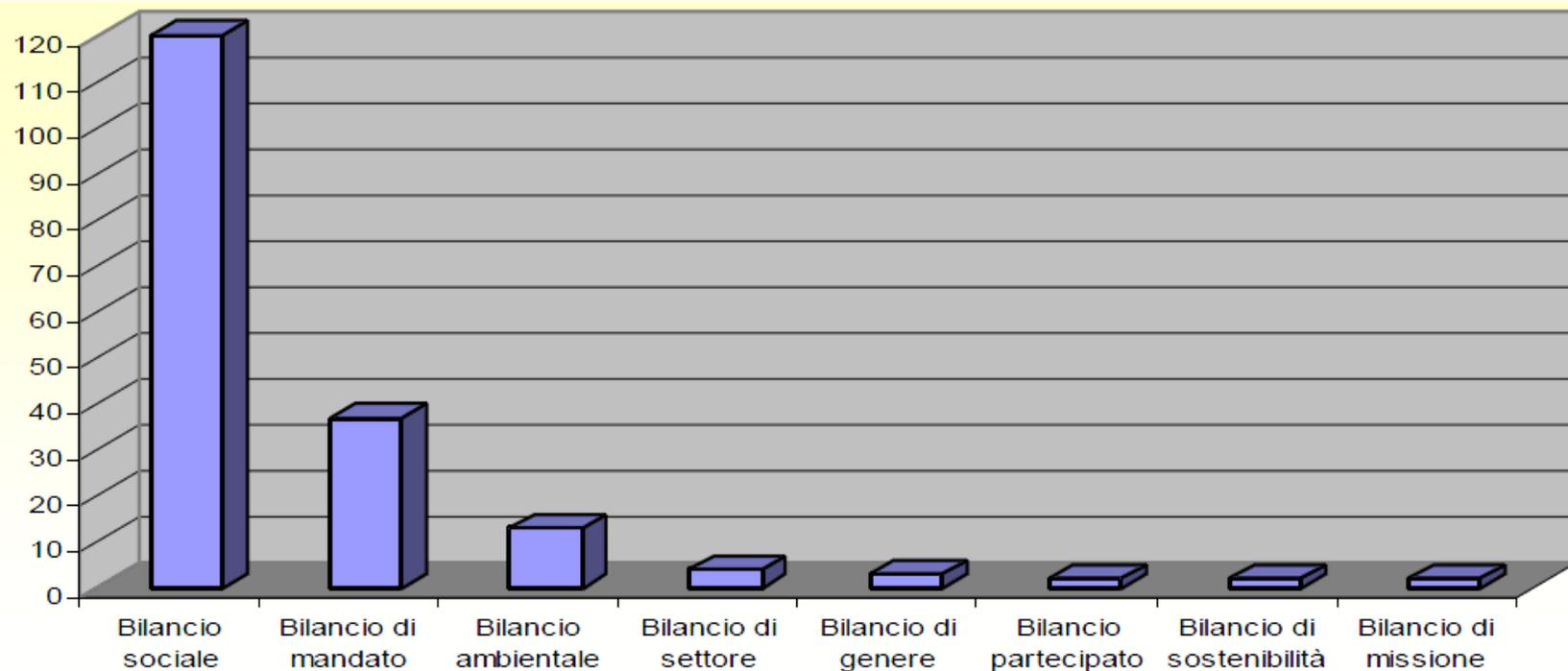
Comuni	102	49,8
Province	33	16,1
Regioni	5	2,4
Comunità Montane	3	1,5
Camere di Commercio	19	9,3
ASL	30	14,6
Altre PP. AA.	13	6,3
Totale	205	100,0



Diffusione della rendicontazione sociale

Fonti disponibili

Formez, ha anche riscontrato una netta prevalenza del Bilancio Sociale fra le forme di rendicontazione sociale adottate nella P.A.



[fonte: <http://bilanciosociale.formez.it/node/365>]

REGIONE
SICILIANA

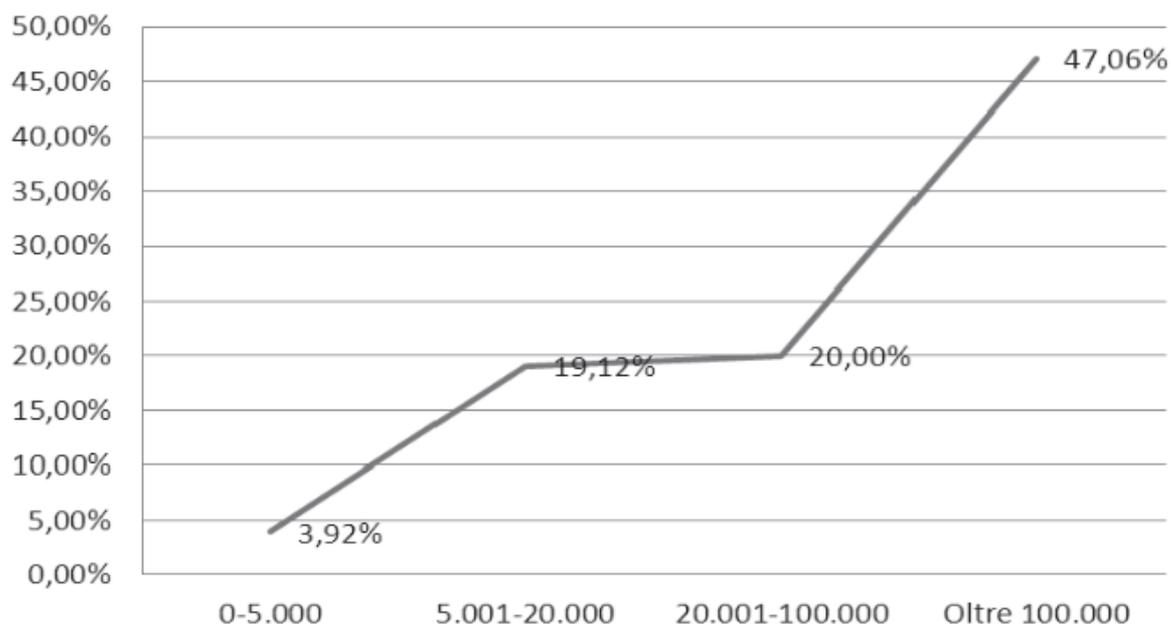


Diffusione della rendicontazione sociale

Fonti disponibili

Una più recente ricerca*, condotta nel 2009 su 315 comuni, rivelava che solo **l'11%** aveva provveduto alla redazione di un Bilancio Sociale, a partire dal 2004, con una incidenza maggiore nella fascia >100.000 abitanti

Figura 1. – Diffusione del bilancio sociale nei comuni aggregati per fascia demografica



* Vedi: Giacomini D., «La diffusione del bilancio sociale nei comuni italiani», in: Mazzoleni M., «Riflessioni di impresa. Alla ricerca di nuovi paradigmi», Giappichelli ed., 2013

Diffusione della rendicontazione sociale

La stessa indagine* appurava, tuttavia, che quote maggiori di comuni intervistati progettavano di realizzare il nuovo strumento di rendicontazione in futuro.

Tab. 2 – *Intenzione di redigere in futuro il bilancio sociale condizionatamente alle fasce demografiche individuate*

<i>0-5.000 abitanti</i>	<i>5.001-20.000 abitanti</i>	<i>20.001-100.000 abitanti</i>	<i>Oltre 100.000 abitanti</i>
17,65%	32,35%	52,00%	58,82%

Dopo quella citata, non si riscontrano indagini più recenti, ma la sensazione è che, ad un iniziale entusiasmo sia seguita una stasi che occorre spiegare.

* Vedi: Giacomini D., «La diffusione del bilancio sociale nei comuni italiani», in: Mazzoleni M., «Riflessioni di impresa. Alla ricerca di nuovi paradigmi», Giappichelli ed., 2013



Motivazione della insufficiente attenzione

Si posso ipotizzare elementi soggettivi della P.A. e limiti contestuali, di natura più sociale e politica.

I limiti della P.A.

- Le strutture degli uffici finanziari e non finanziari degli EE.LL. sono poco avvezzi a compiti di divulgazione e semplificazione dei dati gestionali e necessitano di apposita formazione
- Nelle esperienze realizzate, lo stile prevalente dei documenti pubblicati è quello della comunicazione sui risultati amministrativi in forma unidirezionale, mancando il coinvolgimento dei portatori di interesse (“Stakeholders”) nel quadro di un processo di valutazione condiviso



Motivazione della insufficiente attenzione

I limiti di contesto:

- Il Bilancio Sociale rimane, per gran parte degli stakeholder, un perfetto sconosciuto, a causa della scarsa diffusione di una cultura della misurabilità e della valutazione;
- La crisi di fiducia, aggravandosi, costituisce un ostacolo al sorgere di processi di partecipazione e alla nascita di una nuova domanda di informazioni «contabili» dal basso;
- E' mancato a livello istituzionale uno stimolo ulteriore, dopo la citata Direttiva del Ministro F.P. del 2006, per l'adozione di strumenti di rendicontazione sociale, anche tramite misure più cogenti e l'indicazione di modelli operativi.



Diffusione in Sicilia

I Comuni Siciliani che hanno prodotto nel tempo uno (o più) bilanci sociali non sono molti, tra questi si segnalano:

[fonte: <http://e-laborando.regione.veneto.it>]

- *Aci Bonaccorsi* (BS:2004,2010; di genere: 2004)

- *Alcamo* (BS 2003)

- *Alcara li Fusi* (BS 2004-6)

- *Belpasso* (BS 2004)

- *Fiumefreddo di Sicilia* (BS 2004)

- *Giarre* (BS e di genere 2004-2011)

- *Messina* (BS 2003-2007)

- *Mineo* (BS 2004)

- *Modica* (bilancio di mandato 2004)

- *Palermo* (BS 2009-2012)

- *Ragusa* (BS e di mandato 2007-9)

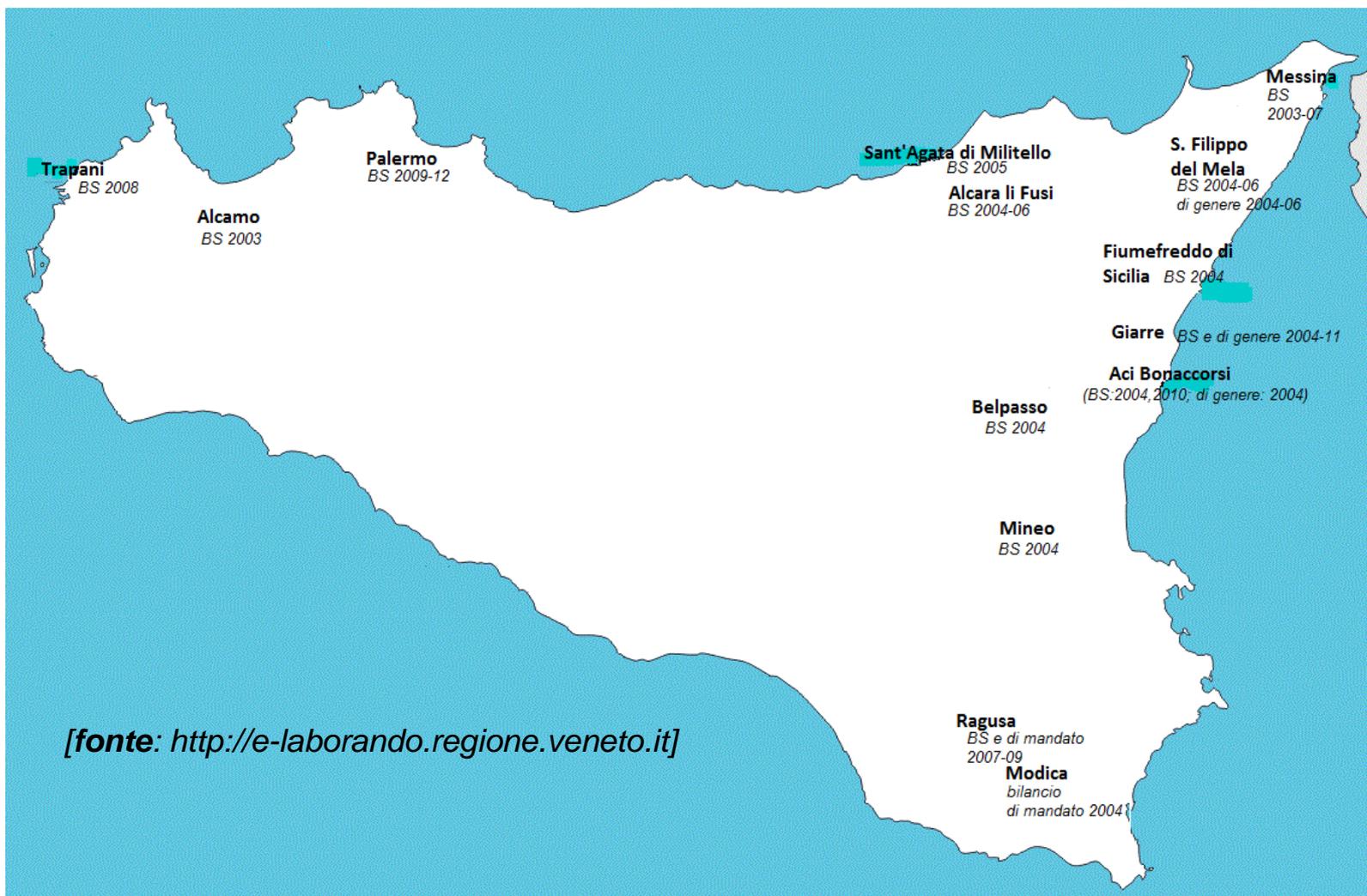
- *San Filippo del Mela* (BS:2004,2006; di genere: 2004, 2006)

- *Sant'Agata di Militello* (BS 2005)

- *Trapani* (BS 2008)



Diffusione in Sicilia



[fonte: <http://e-laborando.regione.veneto.it>]



Diffusione in Sicilia

Il Bilancio Sociale del Comune di Palermo (2014)

http://www.comune.palermo.it/js/server/uploads/bilancio/_08062015133204.pdf



- ❑ 554 pag. nella versione analitica;
- ❑ 143 in quella sintetica

La Regione Siciliana



- ❑ La Regione Siciliana, dal 2013, ha avviato la realizzazione di strumenti di intervento dedicati ai comuni allo scopo di rimuovere i limiti alla diffusione della **rendicontazione sociale**.
- ❑ In particolare il programma prevede l'accompagnamento alla costruzione del **bilancio sociale** con l'obiettivo di dare conto delle scelte, delle azioni, dei risultati e degli impatti voluti e generati da un'amministrazione locale.

La Regione Siciliana

Il Servizio Statistica
(Ass.to Economia) ha
progettato la
redazione di "Linee
Guida" regionali

Il Dipartimento
Programmazione,
titolare di una misura
PO FESR dedicata, ha
recepito l'adesione di
alcuni comuni

Il Dipartimento EE.LL.
ha condiviso il
percorso partecipando
al gruppo di lavoro, in
previsione di future e
più estese
applicazioni

**«Linee guida per la redazione del
bilancio sociale dei comuni della Sicilia»**

Le “Linee Guida”

Linee guida per la redazione del bilancio sociale dei comuni della Sicilia



La bozza è scaricabile dal sito:

<http://www.cittarete.it/areaDownload.php>

Creato dalla “Città a Rete
Madonie – Termini”



Regione Siciliana

Assessorato dell'Economia

REGIONE
SICILIANA



La sperimentazione

La “Città a Rete Madonie - Termini”

<http://www.cittarete.it/main.php>

- ❑ I 28 comuni di questa rete hanno aderito all'iniziativa, promossa dalla Regione Siciliana - Dipartimento Regionale Programmazione e cofinanziata dall'Unione Europea nell'ambito del PO FESR, volta ad accrescere la trasparenza dell'azione amministrativa e la cultura della legalità.



La sperimentazione

La “Città a Rete Madonie - Termini”

<http://www.cittarete.it/main.php>

- ❑ Il progetto prevede la fornitura di un servizio di assistenza tecnica per accompagnare le amministrazioni comunali alla redazione dei Bilanci Sociali e nella definizione di azioni progettuali condivise sul tema della sicurezza e della legalità.
- ❑ Data la sua forte valenza territoriale, il progetto adotta un approccio partecipativo fondato sul coinvolgimento dei diversi attori del territorio e sulla partecipazione attiva dei cittadini.

Bilanci Sociali dei 28 Comuni: sono in corso le attività di assistenza tecnica ai 28 Comuni per la predisposizione del BRS 2014.



La Regione Siciliana

Quali ragioni per concentrarsi sul bilancio sociale?

1) Perché **previsto** da documenti come la direttiva della funzione pubblica sulla rendicontazione sociale (2006) e dalle linee guida per la rendicontazione degli enti locali volute dal ministero dell'interno (2007);

1) Perché risulta lo strumento più **diffuso** in termini di rendicontazione sociale degli enti locali;

2) Perché **favorisce** il coinvolgimento dei portatori di interesse.



La Regione Siciliana

In realtà, l'approccio scelto intende favorire la terza di queste motivazioni:

- ❑ Il bilancio sociale è uno strumento pensato dalla Regione per dare conto delle positività e delle negatività (per questo prende il nome di bilancio) prodotte da un intervento, soprattutto in termini di impatto sociale realizzato.

“Linee guida”: Capitoli

- 1. Dare conto al cittadino: innovazione e responsabilità - 2. Cornici e requisiti organizzativi**
- 3. la struttura del documento di bilancio sociale dell'ente locale - 4. La gestione degli stakeholder**
- 5. Buone prassi: qualche indicazione - 6. Le carte per navigare: normative, atti, documenti.**



Le linee guida regionali

Scopi delle linee guida prodotte dalla Regione allora sono:

- A.** accompagnare i comuni siciliani nella progettazione e nella realizzazione di un sistema efficace di rendicontazione sociale;
- B.** sostenere e promuovere la cultura della responsabilità sociale tra gli enti locali, sia per dare forza ai processi di comunicazione con i cittadini sia per facilitare migliori e più informati processi decisionali;
- C.** promuovere un programma di lavoro che faciliti la raccolta, la comparazione e lo studio di dati relativi all'impatto che le amministrazioni locali generano sui propri territori.



Il modello di BS

Come possiamo leggere il bilancio sociale?

COME DOCUMENTO PER: A) USO INTERNO (ANALITICO) B) USO ESTERNO (SINTETICO)

COME STRUMENTO PER: A) VALUTARE, B) DARE CONTO, C) GOVERNARE

COME PROCESSO PER: A) CONOSCERE, B) PARTECIPARE, C) CAMBIARE

Il BS come documento

Il modello di bilancio sociale promosso dalla regione Sicilia, se osservato sotto il profilo del **documento**, ci dice che →

In esso si deve **dare conto di**:

- *Specificità del territorio comunale*
- *Organizzazione dell'ente locale*
- *Principi e obiettivi dell'ente locale*
- *Politiche perseguite*

- *Conoscenza e coinvolgimento dei portatori di interesse*
- *Applicazione di indicatori sociali*
- *Impatti e valutazioni*
- *Metodologia seguita*

Comuni > 15 mila

Comuni < 15 mila

Documento sintetico

Documento analitico



Le linee guida regionali

- ❑ Il punto principale relativo al modello proposto ruota intorno alla indicazione di una **batteria minima di indicatori di impatto sociale**;
- ❑ Tale indicazione vincola i comuni e nasce dalla necessità di superare un punto debole delle “linee guida” ministeriali, laddove -al punto 86 - “*ciascun ente locale è incoraggiato ad individuare propri indicatori...*”, lasciando un margine di eccessiva discrezionalità che non tutela gli stakeholder;
- ❑ Su questa questione stringente, la Regione è chiamata a svolgere un ruolo di supporto anche tecnico



Indicatori da concordare: es. l'infanzia

Un esempio di indicatori associati a stakeholder: bambini 0-10.

INDICATORI DI BASE →

- 1. Spesa media mensile per nido comunale (dato anno in corso e anno precedente)**
- 2. N° nidi (dato anno in corso e anno precedente)**
- 3. N° posti disponibili nei nidi (dato anno in corso e anno precedente)**
- 4. % bambini in lista d'attesa al nido (dato anno in corso e anno precedente)**
- 5. n° richieste potenziali al nido (comprendono i bambini di cui i genitori non fanno richiesta - ma che potrebbero farla) (dato anno in corso e anno precedente)**
- 6. rapporto educatori /bambini al nido (dato anno in corso e anno precedente)**
- 7. n° servizi integrativi al nido (dato anno in corso e anno precedente)**
- 8. mq di verde pubblico per bambino (dato anno in corso e anno precedente)**
- 9. Spesa media mensile per scuola dell'infanzia (dato anno in corso e anno precedente)**
- 10. N° scuole dell'infanzia (dato anno in corso e anno precedente)**
- 11. N° posti disponibili nelle scuole dell'infanzia (dato anno in corso e anno precedente)**



Indicatori da concordare: es. l'ambiente

Un esempio di indicatori associati a questioni multistakeholder: l'ambiente

- 1. % di consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili sul totale consumi interni lordi**
- 2. Volume pro-capite giornaliero di acqua erogata (litri per abitante al giorno)**
- 3. % di coste balneabili sul totale delle coste (dato per i comuni costieri)**
- 4. Numero di superamenti del valore limite giornaliero previsto per il PM10 (50 mg/m³).**
- 5. Mq di verde per abitante**
- 6. % delle aree franose sulla superficie territoriale totale**
- 7. % raccolta differenziata rifiuti**
- 8. spesa e consumo annuo energia elettrica per abitante**
- 9. punti luce per km quadrato**



Le linee guida regionali

- ❑ Un altro punto principale è relativo invece al coinvolgimento degli stakeholder. Nel “Format” che la Regione adotta il comune deve **chiedere (e pubblicare nel bilancio sociale) agli stakeholder interessati una valutazione dei risultati ottenuti.**
- ❑ Nel caso, ad esempio, di minori, anziani o diversamente abili, non sarà sufficiente dare conto mediante la batteria di indicatori offerta, il comune dovrà altresì chiedere ai gruppi di portatori di interesse come valutano i risultati raggiunti.



Nuove norme per promuovere la partecipazione

- ❑ «Ai comuni è fatto obbligo di spendere almeno il 2 per cento delle somme loro trasferite con forme di democrazia partecipata, utilizzando strumenti che coinvolgano la cittadinanza per la scelta di azioni di interesse comune, **pena la restituzione nell'esercizio finanziario successivo delle somme non utilizzate secondo tali modalità***»

(L.R. n. 5 / 2014, art. 6: «Disposizioni in materia di assegnazioni finanziarie ai comuni»)

***così modificato dall'art.6, c. 2 della L.R. 7 maggio 2015 n. 9**



Conclusioni

- ❑ Rispetto ai limiti alla diffusione, sono stati individuati come cruciali: il mancato seguito di indirizzi centrali alla Direttiva del Ministero F.P. 2006 e il prevalente orientamento autoreferenziale delle amministrazioni comunali dotate di Bilancio Sociale;
- ❑ Le linee guida della Regione Siciliana forniscono, di conseguenza, un «format» ai comuni e un'esplicita indicazione al coinvolgimento degli «stakeholders» nella fase di valutazione;
- ❑ La norma approvata di recente aggiunge un incentivo finanziario all'adozione di strumenti di rendicontazione che deve essere specificato, quanto a modalità di applicazione, in una prossima Circolare orientativa



Grazie !

**REGIONE
SICILIANA**

