

# REGIONE EMILIA-ROMAGNA

RENDICONTAZIONE SOCIALE “ANZIANI”

## VERSO IL “BILANCIO SOCIALE TERRITORIALE”

UN APPUNTO SULLA GOVERNANCE DEI PROCESSI E SULLA SUA RENDICONTAZIONE

NOVEMBRE 2008

# SOMMARIO

PREMESSA: LA “MESSA IN RETE” .....	3
LE ATTRIBUZIONI DEGLI ENTI E LA FILIERA ISTITUZIONALE .....	5
I CARDINI DEL SISTEMA DI RENDICONTAZIONE TERRITORIALE .....	7
UN PROCESSO “RISPETTOSO” .....	8
CONCLUSIONE PARZIALE .....	9

## PREMESSA: LA “MESSA IN RETE”

*L'ideale sarebbe che la struttura del bilancio sociale fosse tale da poter essere riprodotta - con gli adattamenti del caso - ai livelli istituzionali-territoriali minori.*

*La politica verso gli anziani - tanto per stare all'interno del tema - si realizza con una forte integrazione di competenze tra Regione, comuni e strutture sanitarie. Un eventuale (e auspicabile) bilancio sociale territoriale deriverebbe quindi dalla “messa in rete” di differenti rendicontazioni, che per essere integrabili dovrebbero però possedere una impostazione e una struttura adatta.*

Regione Emilia-Romagna, “Verso il modello di rendicontazione”, ottobre 2007

Una evidenza presentatasi con la rendicontazione sociale “Anziani” (ma che vale certamente in generale) è che la regione è solo uno dei soggetti istituzionali che concorrono alla realizzazione delle politiche, inoltre – all'interno del sistema delle autonomie locali – è la più lontana dal momento della loro pratica realizzazione, dei loro effetti concreti.

Esiste dunque – per rimanere nell'ambito ristretto della disciplina – un rilevante problema di *accountability*: se l'ente deve dare conto delle sue azioni e dei loro esiti ai suoi fondamentali stakeholder (nel nostro caso le differenti categorie di cittadini) come potrà farlo se il suo ambito di competenza si manifesta in un modo troppo distante dagli effetti finali e dunque lontano dalla possibilità di percezione e di giudizio dei cittadini?

Per un cittadino “medio” il fatto che si sia stanziata una certa somma per un determinato programma ha un significato molto modesto, praticamente nullo. Al cittadino (anziano, giovane, imprenditore, lavoratore, ecc.) ciò che preme (e che egli può comprendere e valutare) non è il regolamento, il finanziamento, il programma, ma è soprattutto ciò che produce effetti pratici, ciò che insomma impatta significativamente sui suoi diritti e interessi.

L'attività di una regione non è dunque semplice da percepire (dunque da valutare) se non da pochi cittadini, da alcune categorie economiche e professionali più addentro ai meccanismi della pubblica amministrazione. Il grosso delle attività sfugge invece alla percezione – dunque alla possibilità di valutazione – dei più.

Ecco dunque che fin dalla prima sperimentazione di rendicontazione sociale – quella riguardante gli anziani – ci si è posti l'obiettivo della “ricostruzione della filiera della produzione di utilità”, che significa concettualmente la “messa in rete” dei differenti soggetti che concorrono agli esiti delle politiche, in maniera che ne appaiano evidenziati i differenti e connessi apporti.

In questa nota si tenta di produrre un semplice schema concettuale e di indirizzo operativo per raggiungere proprio quello scopo, la qual cosa significa:

1. *identificare i soggetti che costituiscono la filiera* (la maggior parte di essi sono ovviamente soggetti pubblici, ma sarebbe errato non considerare anche i soggetti privati, che in ragione del principio di sussidiarietà concorrono alla realizzazione delle politiche pubbliche);
2. *proporre un criterio di rendicontazione*, cioè stabilire gli oggetti e i processi da descrivere e stabilire la metrica da impiegare per misurarne il significato. La caratteristica principale di tale metrica dovrà essere la sua *significatività* rispetto a

coloro verso cui la rendicontazione è rivolta, che nel nostro caso sono i cittadini e le loro rappresentanze.

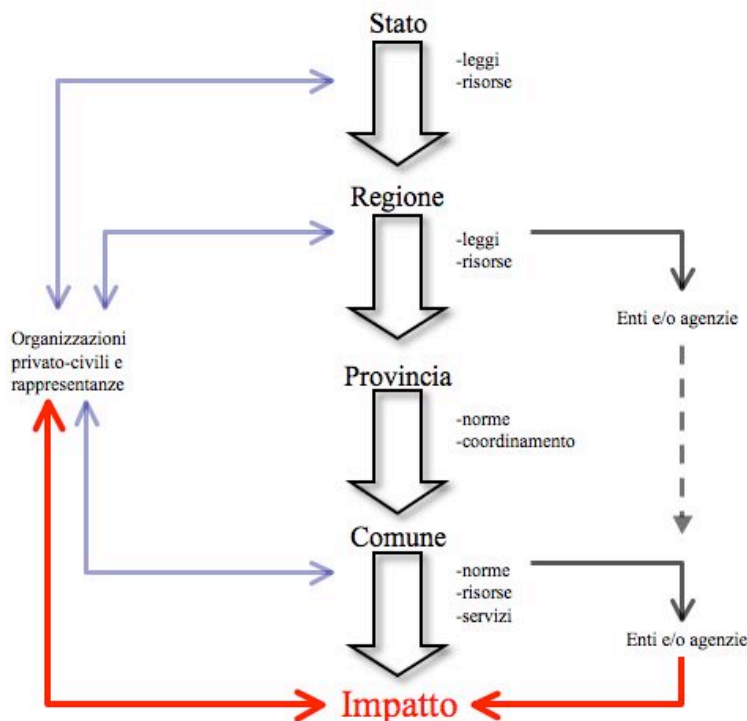
Un ultimo elemento da marcare in introduzione è questo: qualsiasi filiera istituzionale in un paese democratico può essere costituita da soggetti pubblici con visioni politiche differenti. Vuol dire insomma che non necessariamente un comune avrà la stessa visione politica di una regione, della provincia o dello stato. La filiera istituzionale deve dunque poter funzionare nel rispetto delle scelte democratiche dei cittadini, cioè nella connessione di visioni politiche non coincidenti.

L'unico elemento che garantisce appieno questo principio è il rispetto delle attribuzioni istituzionali d'ognuno dei soggetti che compongono la filiera. In termini molto semplici vuol dire che un "bilancio sociale territoriale" non potrà avere a capo un'unica visione politica, ma invece *il mandato istituzionale che spetta a ognuno degli enti coinvolti*, che sarà eventualmente interpretato da ognuno secondo la propria specifica visione.

Si tratta di una marcatura certamente pleonastica, ma dato che ogni rendicontazione sociale deve possedere a monte un tratto unificante che ne permetta lo sviluppo, è bene aver molto chiaro anche questo concetto, dal quale poi traggono vita gli elementi che costituiscono la metrica di valutazione. Si vedrà infatti che il sistema di rendicontazione proposto tiene in conto unicamente principi che fanno parte della tradizione istituzionale pubblica (e dunque assai generali), quali il concetto di efficienza, quello di relazione interistituzionale, quello di diritto costituzionale: tutti argomenti che possono essere realmente considerati principi condivisi e indiscussi.

## LE ATTRIBUZIONI DEGLI ENTI E LA FILIERA ISTITUZIONALE

Per tentare di chiarire il discorso del precedente paragrafo si osservi questa figura:



Essa schematizza (in modo invero grossolano) la “filiera” attraverso cui si concretizza una determinata politica: lo Stato si manifesta principalmente attraverso le leggi che regolano un determinato ambito di interessi collettivi e con un altrettanto determinato riparto di risorse pubbliche (anch’esso per altro definito attraverso la legge). Molto spesso (non sempre) sono poi le Regioni che devono dare applicazione a tali istituti, attraverso ulteriori passi normativi e attraverso il riparto delle risorse statali. Esistono inoltre ambiti specifici delle Regioni che permettono loro di intervenire autonomamente, attribuendo risorse proprie alla realizzazione delle politiche.

Nel caso che stiamo considerando (le politiche per gli anziani, ma ciò vale anche generalmente per le politiche sociali e sanitarie) le Regioni non operano mai direttamente, ma attraverso gli enti del territorio, si tratti di province e comuni ovvero di entità più specialistiche (per quanto sempre di tipo territoriale) come avviene per esempio in campo sanitario.

Le province hanno normalmente compito di coordinamento, mentre i comuni sono quasi sempre i veri e propri protagonisti operativi: sono essi infatti che infine trasformano i flussi di risorse e i dispositivi legislativi in servizi e che hanno il contatto finale con i cittadini, che percepiscono quasi sempre proprio i comuni come il protagonista *tout-court*, avvertendo in modo limitatissimo che a monte esiste il laborioso processo che è stato prima (assai rozzamente) riassunto.

Per quanto grossolana, questa ricostruzione fa ben capire che l’esito finale non è tuttavia merito (o demerito) esclusivo del comune, ma che esso dipende dal funzionamento complessivo della filiera, a cui va inoltre aggiunto ciò che i privati realizzano di

conserva o in collegamento con l'apparato pubblico. I privati possono infatti agire ai vari livelli dell'amministrazione pubblica in vario modo:

1. *influenzando* le componenti normative o i flussi finanziari,
2. *integrando* ai vari livelli l'azione pubblica,
3. *concorrendo* alla realizzazione dei servizi.

Ecco che il quadro si è completato ed è possibile avere ora un'idea un poco più precisa dei vari elementi che porteranno infine al determinato effetto percepito dagli utenti e dai cittadini. Si noti che questo schema è del tutto indipendente dalle specifiche finalità che ognuno dei soggetti intende perseguire, ma è basato esclusivamente sulle attribuzioni istituzionali d'ognuno: qualsiasi sia l'approccio ideale o la visione dei soggetti si tratta di uno schema "necessario". Esso corrisponde infatti a una convenzione indiscussa e deriva dall'assetto amministrativo e costituzionale del nostro Paese.

È dunque sul funzionamento generale di questo schema amministrativo che si deve appuntare l'attenzione della rendicontazione sociale, il cui scopo in questo caso è anche di dare conto a tutti i soggetti coinvolti dell'apporto di ognuno alla realizzazione delle politiche.

Si noterà infine che la rendicontazione sociale in ambito pubblico, in questo caso, è contemporaneamente assai complessa e fondamentale semplice: non si tratta infatti solo di una istituzione che si manifesta "accountable" verso gli stakeholder ("che si sforza di essere trasparente verso i cittadini"), ma si tratta di diversi soggetti istituzionali che convengono *di essere "accountable" l'un l'altro*, per quanto infine esista un soggetto speciale (e istituzionalmente sovrano) che è il cittadino, contemporaneamente ricettore finale dei servizi e elemento nucleare dotato del potere di conferire legittimità e legittimazione alle differenti istituzioni che entrano nel gioco.

## I CARDINI DEL SISTEMA DI RENDICONTAZIONE TERRITORIALE

Considerati gli spunti precedenti, è possibile proporre uno schema di riferimento per la rendicontazione sociale “di territorio”. Tale schema deve corrispondere a principi di generalità e di semplicità per poter essere considerato un modello realmente generalizzabile. Esso potrà essere così composto:

1. *verifica d'impatto*, si tratta innanzitutto di descrivere quantitativamente e qualitativamente il risultato finale del determinato servizio (parte della determinata politica); ciò è più facilmente realizzabile al livello della realizzazione del servizio, dunque del comune o dell'istituzione appositamente preposta; le modalità di rendicontazione saranno quelle classiche, incentrate sugli output e – ove possibile – sugli outcome;
2. *efficienza della filiera istituzionale*, ovvero il modo in cui le attività delle differenti istituzioni si articolano e si collegano tra di loro; si tratta di un ambito di rendicontazione concettualmente semplice, ma che avrà la necessità di essere appositamente modellizzato (l'argomento si riprenderà nel prossimo paragrafo);
3. *funzionamento della comunicazione (o efficacia dei feedback)*, ovvero come l'analisi degli effetti finali produca adattamenti di politiche e di comportamenti organizzativi nella filiera istituzionale;
4. *integrazione pubblico-privato*, ovvero l'analisi e la descrizione delle relazioni che – ai vari livelli della filiera – si realizzano tra organizzazione pubblica e iniziativa privata per la definizione delle politiche e la realizzazione dei servizi.

Questi quattro ambiti di rendicontazione – che sarà necessario sperimentare e adattare – possono rappresentare la base di partenza per la rendicontazione “di territorio” e potranno essere meglio specificati e adattati in ragione dei contesti reali in cui dovranno essere calati.

Conviene ora tuttavia soffermarsi brevemente sul secondo dei punti indicati, quello riguardante l'efficienza della filiera istituzionale.

## UN PROCESSO “RISPETTOSO”

Come si è detto precedentemente, l’ambito di rendicontazione sul quale è necessaria qualche specificazione è quello che si è indicato come “efficienza della filiera istituzionale”. In parole povere significa che dalla rendicontazione si dovrebbe riuscire a comprendere quanto gli enti si sono preoccupati di mantenere alta l’efficienza della loro relazione o di ridurre o eliminare la dispersione di tempo e risorse che può accompagnare la gestione delle loro relazioni.

I contenuti della fase di rendicontazione potrebbero essere questi:

1. *descrizione sintetica delle rispettive competenze*: si è detto che l’autonomia politica dei differenti enti impone una visione rigorosamente istituzionale dei loro rapporti; ciò non significa che gli enti non debbano essere collaborativi e che tale collaborazione non debba essere accertata e descritta;
2. *descrizione dei processi di pattuizione*: il buon esito delle attività deriva certamente dalla chiarezza con cui vengono individuati e concordati gli esiti finali attesi, in ragione di una condivisa analisi del contesto; c’è poi da rilevare come non sempre i processi cosiddetti “di concertazione” manifestino vera efficienza, sarà dunque cura della rendicontazione tentare di specificare se, al riguardo, vi sia stata adeguata cura;
3. *descrizione della vera e propria integrazione operativa*: si tratterà di mettere in rilievo gli aspetti organizzativi e operativi che portano agli esiti delle politiche;
4. *descrizione dei nodi*: cioè individuazione dei punti ove sia possibile proporre obiettivi di miglioramento.

Si tratta, come si comprende, di uno schema generale che ammette diverse specificazioni e approfondimenti, ma che può per ora servire ad avvicinarsi ai temi in modo ordinato, ma soprattutto – come si è più volte specificato – rispettoso delle rispettive competenze e delle eventuali particolarità identità o visioni che possono contraddistinguere gli enti interessati al processo.

## CONCLUSIONE PARZIALE

Questo appunto serve unicamente a porre le premesse per l'avvio della rendicontazione "di territorio" e non può essere confuso con una specie di manuale per l'attuazione vera e propria della rendicontazione sociale.

La presenza di tanti soggetti pubblici e privati in questa filiera impone invece che al proposito si possa aprire una discussione di sostanza, che può essere facilitata dalle inevitabili sperimentazioni.

Ciò che va per ora notato è tuttavia che non sarebbe possibile porsi l'obiettivo della sperimentazione se non esistessero già le differenti esperienze di rendicontazione sociale dei diversi soggetti istituzionali che costituiscono la filiera. Il fatto di poter contare su esperienze (di diverso grado di consolidamento e di tradizione) è certamente un punto di vantaggio e contemporaneamente uno stimolo per tutti i soggetti a continuare lungo questa strada.