

Il Bilancio Sociale per il consolidamento della Governance dell'Ente pubblico

Il tema della rendicontazione a cittadini e portatori di interesse dei risultati dell'azione pubblica negli ultimi anni è diventato oggetto di particolare attenzione da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

La Riforma amministrativa da una parte, con la sua spinta verso modelli di gestione orientati ai risultati e, dall'altra, l'attuale situazione di risorse calanti contrapposte ad aspettative crescenti, rende sempre più stringente la necessità di "rendere conto", in maniera trasparente ed aperta, delle scelte di politica pubblica. Rispetto a queste esigenze, gli strumenti di Programmazione, Bilancio e Controllo formali si sono rivelati inadeguati, per cui il ricorso a sistemi di rendicontazione non codificati e non obbligatori, in primo luogo i Bilanci Sociali, si sta affermando nelle Pubbliche Amministrazioni come strumento efficace per misurare e comunicare i risultati dell'azione amministrativa.

Su questo terreno sono già numerose le sperimentazioni avviate che, tuttavia, appaiono molto diversificate per scelte di base, opzioni praticate, modelli e strumenti utilizzati: una varietà di percorsi, metodologie e strumenti (Bilancio Sociale, Bilancio di Mandato, Bilancio di genere etc.) che testimonia il grande entusiasmo con cui le Pubbliche Amministrazioni si stanno avvicinando ai temi della rendicontazione sociale, ma anche la mancanza di un approccio comune e di una

"visione" condivisa su obiettivi e finalità degli strumenti.

Oggi, dopo le prime esperienze, l'esigenza fondamentale per le Pubbliche Amministrazioni è quella di superare i limiti della fase pionieristica:

- scarsa integrazione dei processi di rendicontazione sociale nei cicli di Programmazione e Controllo;
- scarsa integrazione con gli indirizzi strategici dell'ente;
- approccio segmentato e unidirezionale (comunicazionale, organizzativo, rendicontativo, etc.).

In questa fase occorre consolidare gli strumenti e i processi di rendicontazione sociale, valorizzandone il potenziale innovativo, alla luce di una visione del Bilancio Sociale come una leva strategica per avviare processi di profonda innovazione dell'ente pubblico.

In questo approccio il Bilancio Sociale non è soltanto uno strumento, ma una strategia unitaria in grado di sostenere la vita dell'Amministrazione in tutte le sue scelte e i suoi processi.

Conseguentemente, l'opportunità del processo e dello strumento Bilancio Sociale è riconducibile a:

- un nuovo "canale di alimentazione" della Programmazione;
- una nuova "vista" della Rendicontazione;
- una nuova "prospettiva" del Controllo;
- una nuova "leva" di Comunicazione.

In questa chiave di lettura il modello

Ezio Lattanzio
Marianna Guastamacchia
Massimo Giacomelli
 Lattanzio e Associati

1. Estratti dal E. Lattanzio, M. Giacomelli, M. Guastamacchia, (2004), "Il Bilancio Sociale per la Governance nella Pubblica Amministrazione. Una Guida alla progettazione e alle opzioni realizzative", Lattanzio e Associati, Manuali.

"a tendere" di Bilancio Sociale si fonda sulle seguenti tre "idee"¹:

PRIMA IDEA FONDANTE

Monitorare e comprendere le "regole" della relazione tra Funzionamento della macchina amministrativa, Rendimento istituzionale e variazione del Capitale Sociale, al fine di gestire efficacemente le leve per influenzarla, a vantaggio della reale implementazione degli indirizzi e dei Piani Strategici.

Nell'epoca dell'Amministrazione Pubblica "regolatrice" infatti, è anacronistico pensare che tali leve dipendano solo dall'ottimizzazione dei sistemi di Governance interna, senza tenere conto di come è articolata la catena del valore pubblico e delle modalità tramite le quali questo valore si produce.

Ciò implica la sempre maggiore consapevolezza del ruolo cruciale di nuovi attori-istituzionali e non, pubblici e privati-e di nuove relazioni da gestire.

La tavola 1 illustra la relazione tra le tre variabili, evidenziando il fatto che, mentre il Funzionamento e il Rendimento istituzionale sono attributi dell'amministra-

zione, essendo direttamente influenzati dalle scelte strategiche e gestionali effettuate, il Capitale Sociale è una risorsa della collettività, la cui variazione dipende solo in maniera indiretta da tali scelte.

La prima idea fondante supporta la generazione di percorsi per la soluzione di una criticità fondamentale per la definizione della strategia nelle Pubbliche Amministrazioni: l'orizzonte temporale dell'autorità Politica, responsabile del Rendimento istituzionale, non è concidente ovvero è meno lungo di quello del management, che presiede il Funzionamento della macchina amministrativa.

Presidiare la relazione triangolare illustrata tramite il Bilancio Sociale, quindi, vuol dire assumere responsabilità a rilevanza esterna sul presidio delle leve che determinano gli equilibri tra le tre variabili, che comporta necessariamente la responsabilizzazione sulla qualità dei processi decisionali e delle dialettiche tra Organi Politici e management.

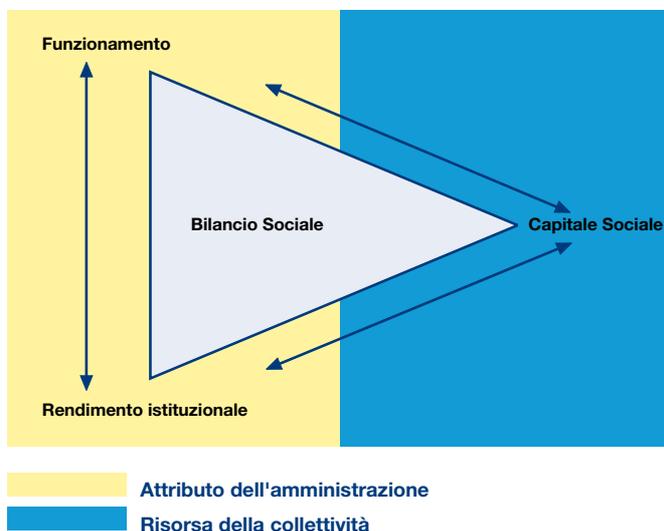
SECONDA IDEA FONDANTE

Valutare le opportunità di riorientamento e modernizzazione della macchina amministrativa.

La riforma del Settore Pubblico, oltre che del disegno del Legislatore, richiede interventi complementari che partano dall'interno delle singole Pubbliche Amministrazioni.

Tali interventi, tuttavia, abbisognano di un approccio orientato alla valutazione sistemica di variabili interdipendenti, al quale la Pubblica Amministrazione non è, in generale, avvezza, come dimostrano le soluzioni parziali e settoriali, spesso elaborate per questioni che richiederebbero, invece, valutazioni comparative e creative di percorsi concorrenti e/o sinergici.

Tav.1 La relazione triangolare da presidiare con il Bilancio Sociale



TAV. 2 LE MACRO-OPPORTUNITÀ DELLA INTRODUZIONE DEL BILANCIO SOCIALE

LE MACRO-OPPORTUNITÀ DI RIORIENTAMENTO DELLA MACCHINA AMMINISTRATIVA	LE OPPORTUNITÀ PUNTUALI
"L'apertura" delle PP.AA (<i>Accountability</i>)	Informare l'azione pubblica al requisito politico della Trasparenza Sviluppare un approccio all'interazione orientato alla Comunicazione Adottare la Partecipazione come modalità di gestione dei processi
La focalizzazione degli obiettivi sui risultati finali	Riorientare il sistema di definizione degli obiettivi Riorientare i sistemi di Programmazione Controllo e valutazione Favorire la percezione da parte dei dipendenti del proprio ruolo rispetto al processo di realizzazione dei prodotti dell'azione amministrativa Promuovere la condivisione e interiorizzazione della Missione Istituzionale e "sociale" dell'ente.
Il ridisegno della macchina amministrativa	Riorientare l' organizzazione interna (processi, ruoli, competenze, sistemi operativi, etc.) Riorientare il sistema valoriale
Responsabilità sociale di impresa (RSI)	Valutare l' impatto dei processi produttivi sull'ambiente Garantire standard qualitativi del lavoro Garantire standard di trasparenza, qualità, affidabilità nelle relazioni con i portatori di interesse (fornitori, azionisti, etc.)

La tavola 2 riporta le principali macro-opportunità di riorientamento della macchina amministrativa e la loro articolazione in opportunità puntuali (che configurano un contributo parziale al conseguimento della macro-opportunità, ma si caratterizza per un valore in sé, indipendente da tale contributo).

Il Bilancio Sociale, in quanto strumento e processo con la missione specifica (non attualmente ricoperta da altri documenti formali del ciclo di Programmazione e Controllo) di misurare e parametrare il Rendimento istituzionale, contiene una "griglia di lettura" degli effetti dell'azione pubblica per supportare i processi valutativi delle differenti opportunità, anche per la definizione del Piano strategico dell'Ente.

TERZA IDEA FONDANTE

Integrare e rafforzare i sistemi di Governance.

Questo significa, come evidenziato in tavola 3, da una parte, individuare le aree in cui il sistema complessivo di Governance interna ed esterna risulta "lasco", al fine di definire gli ambiti d'integrazione dei processi esistenti e con nuovi pro-

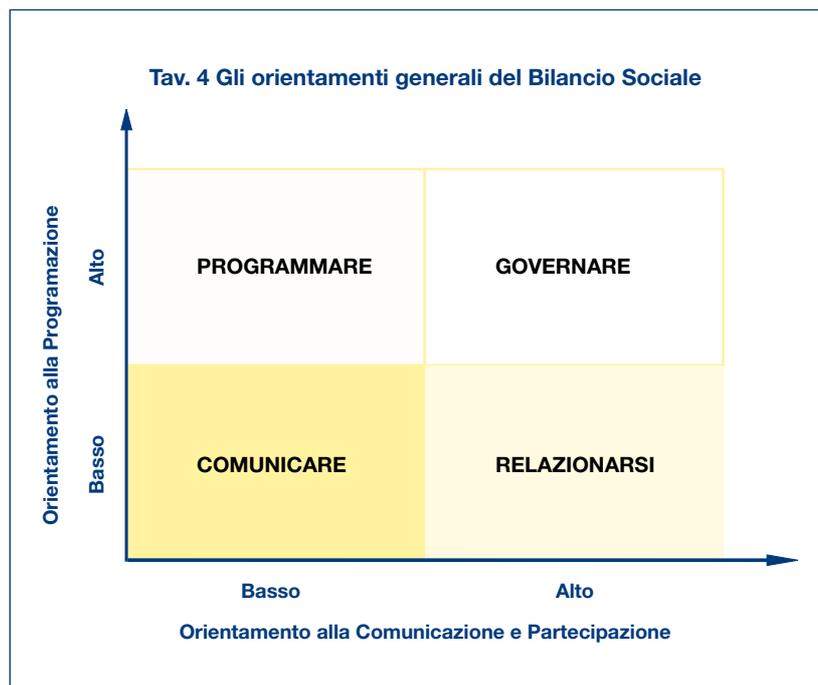
cessi, quali quello della rendicontazione sociale; dall'altra, consolidare tali processi e sistemi, rendendoli strumentali alle esigenze di Governance "a tutto tondo", interna, esterna e orientata allo sviluppo della Cooperazione Interistituzionale.

Il Bilancio Sociale, come strumento per consolidare e rafforzare i sistemi di Governance, favorisce:

- il monitoraggio delle condizioni di fattibilità interna ed esterna delle Politiche;
- il coordinamento delle strategie degli attori del sistema pubblico, privato e del terzo settore;
- l'ampliamento delle "viste" possibili e delle fonti che alimentano la programmazione;

Tav. 3 L'impatto del Bilancio Sociale sul consolidamento e l'integrazione dei sistemi di Governance interna ed esterna





- lo sviluppo di sistemi per il mantenimento del "contatto" con l'ambiente economico e sociale, anche al fine di rendere più tempestiva la retroazione sui piani programmi;
- la rappresentazione del mix degli effetti della gestione per aree tematiche e gruppi omogenei di portatori di interesse.

Ma quale Bilancio Sociale è suscettibile di produrre tali effetti, superando gli orientamenti univoci alla Programmazione e al Controllo o alla Comunicazione per supportare il Governo integrato dell'Ente? Il Bilancio Sociale per "Governare" suppor-

ta il riorientamento della "macchina amministrativa" in funzione delle sinergie conseguibili per effetto della gestione delle relazioni con l'ambiente socio-economico - anche in termini di assunzione di responsabilità condivise- alla luce della ricostruzione della "catena del valore", inteso in termini di fiducia, consenso, capitale intellettuale e relazionale (Capitale Sociale). Tale orientamento sintetizza anche la grande opportunità del Bilancio sociale oggi per le Pubbliche Amministrazioni: ripensare e rilanciare lo sviluppo e l'integrazione dei sistemi di Governance interna (promossi del aD.Lvo 286/99) e delle strategie di Governance esterna (comunicazione, partenariato, etc.) alla luce di una unica "cabina di regia", per la generazione di un sistema "consistente", che, inoltre, faccia leva sull'integrazione ed il rafforzamento degli strumenti e dei processi esistenti, senza aggiungere costi e processi marginali. Ciò non vuol dire attribuire allo strumento la potenzialità di risolvere il complesso dei "problemi dell'ente" o funzioni che non gli sono proprie, ma, al contrario, vuol dire sollecitare gli operatori a sfuggire al ciclo vizioso delle "mode" per focalizzarsi sulla strumentalità dei nuovi processi e dell'innovazione in chiave strategica per la realizzazione della Missione istituzionale dell'Ente.

“Il Bilancio Sociale per “Governare”, quindi, supporta il riorientamento della “macchina amministrativa” in funzione delle sinergie conseguibili per effetto della gestione delle relazioni con l’ambiente socio-economico.”