

**1. Titolo:** *“Percorsi di rendicontazione sociale nelle amministrazioni regionali: il caso della Regione Toscana”*

**2. Nomi degli autori:** Luca Bagnoli; Cecilia Megali

**3. Titoli e istituzioni di appartenenza:** Luca Bagnoli è Professore Straordinario di Economia Aziendale presso il Dipartimento di Scienze Aziendali dell' Università degli Studi di Firenze. Cecilia Megali è Dottore di ricerca in Programmazione e controllo nonché docente a contratto di *Programmazione e Controllo nella Pubblica Amministrazione* presso la stessa facoltà.

**4. Indicazione dell'autore che curerà la corrispondenza e il suo indirizzo completo:**

Luca Bagnoli,  
Dipartimento di Scienze Aziendali,  
Università degli Studi di Firenze,  
Via delle Pandette, 9  
Firenze 50127, Italy.  
edificio D.6 - 3° piano - stanza 49  
tel. diretto +39 055 4374717 Q - fax diretto +39 055 4374915  
e-mail: [luca.bagnoli@unifi.it](mailto:luca.bagnoli@unifi.it)

**5. Ringraziamenti**

Si ringraziano il dott. Alessandro Cavalieri, direttore generale Bilancio e Finanze e la dott.ssa Elvira Pisani, dirigente dell'area coordinamento programmazione e controllo della Regione Toscana

## **1. Titolo (italiano/inglese):**

- *Percorsi di rendicontazione sociale nelle amministrazioni regionali: il caso della Regione Toscana*
- *Social accountability paths in Regions: the case of Tuscany Region*

## **2. Abstract (italiano/ inglese/francese):**

*Nel settore pubblico italiano lo sviluppo di percorsi di rendicontazione sociale attraverso l'adozione di standard di riferimento nazionale (es. G.B.S.) e/o internazionale (es. G.R.I.) si è imposto come attuale argomento di dibattito tra studiosi, ricercatori, professionisti e operatori della P.A. Tuttavia, mentre gli strumenti di social reporting hanno trovato ampia diffusione in quelle realtà pubbliche in cui la correlazione tra ente/azienda e destinatario diretto dell'azione amministrativa risulta immediata (come nel caso di enti locali e aziende sanitarie), in un sistema di governance regionale, più complesso sotto questo profilo, restano ancora incertezze applicative in merito alla misurazione degli impatti, alla corretta individuazione delle varie categorie di stakeholder e alle loro forme di coinvolgimento.*

*Partendo dallo studio di un caso concreto, ovvero la prima esperienza di rendicontazione sociale realizzata nella Regione Toscana, l'obiettivo conoscitivo del paper è riconducibile alla messa a fuoco delle singole fasi del percorso di misurazione attivato e delle connesse difficoltà di riclassificare in chiave sociale i risultati e le ricadute delle scelte adottate. L'analisi verte dunque sul concetto di accountability nella realtà "Regione", con particolare attenzione alla fase di stakeholder engagement nella misurazione degli impatti.*

*The development of social accountability paths through the adoption of national (e.g. GBS) and/or international (e.g. GRI) standards in the Italian public sector has emerged as an active topic of debate among scholars, researchers, professionals and managers of Public Administration. However, while the tools of social reporting have found better spread in those public entities where the link between administration/organization and direct recipient of the public action is immediate (e.g. for local authorities and health organizations), in a system of regional governance, more complex in this respect, uncertainties remain on the measurement of impacts, the correct identification of the different categories of stakeholders and their way of involvement.*

*Starting from the study of a specific case, that is the first experience of social accountability realized in Tuscany Region, the scope of the paper is to*

*present each step of the measurement process of performance, in order to specify the resulting difficulties in reclassifying, from a “social” perspective, the outputs and outcomes of the decisions made. The analysis therefore concentrates on the concept of accountability in Regions, with particular attention to the phase of stakeholder engagement in the measurement of impacts.*

*Le développement de moyens de responsabilité sociale à travers l'adoption de standards nationaux (p. ex., G.B.S.) et/ou internationaux (p. ex., G.R.I.) s'est imposé comme sujet de débat entre spécialistes, chercheurs, professionnels et responsables de l'administration publique. Cependant, tandis que les outils permettant d'établir un bilan social ont été largement diffusés auprès de ces entités publiques, dans lesquelles le lien entre organisme/entreprise publique et destinataire direct de l'action administrative s'avère immédiat (p. ex. autorités locales, organisations de santé), dans un système de gouvernance régional, davantage complexe en ce sens, demeurent des incertitudes sur la mesure des impacts, l'identification correcte des différentes catégories de parties prenantes, et leur méthode d'implication.*

*En commençant par l'étude d'un cas spécifique, à savoir la première expérience de responsabilité sociale réalisée dans la Région Toscane, l'objectif de ce papier est de présenter en détail les différentes étapes du processus de mesure de performance afin de décrire les correspondantes difficultés de reclassement des résultats et retombées des choix adoptés d'un point de vue social. L'analyse se concentre donc sur le concept de responsabilité au niveau régional, en portant une attention particulière à la phase d'engagement des parties prenantes dans la mesure des impacts.*

### **3. Parole chiave (italiano/inglese/francese):**

- *rendicontazione sociale nelle Regioni; coinvolgimento dei portatori di interesse; misurazione degli impatti*
- *social accountability in Regions; stakeholder engagement; measurement of impacts*
- *responsabilité sociale des Régions ; engagement des parties prenantes; mesure des impacts.*

**4. Sommario:** *1. Il concetto di accountability nella realtà “Regione”: quali percorsi di standardizzazione? – 2. L' approccio di rete nello stakeholder engagement - 3. L' impatto sociale dell'attività svolta: modalità di misurazione e criticità - 4. Il caso: “La strada del bilancio sociale” della Regione Toscana. – 5. Conclusioni.*

**“Percorsi di rendicontazione sociale nelle amministrazioni regionali:  
il caso della Regione Toscana”<sup>1</sup>**

**1. Il concetto di *accountability* nella realtà “Regione”: quali percorsi di standardizzazione?**

La responsabilità sociale, se per le imprese private rappresenta una forma di legittimazione della propria attività (Matacena, 1984: p. 99; Coda, 2002; Bagnoli, 2004) attraverso “l’integrazione su base volontaria, delle preoccupazioni sociali ed ecologiche nelle loro operazioni commerciali e nei rapporti con le parti interessate” (Commissione Europea, 2001), per le aziende e le amministrazioni pubbliche - caratterizzate *ab origine* da una mission di interesse collettivo - assume un significato più ampio. In altri termini e per quanto di rilievo in questa sede, acquisisce importanza la strettamente connessa rendicontazione sociale concepita come “una risposta al deficit di comprensibilità dei sistemi di rendicontazione pubblici [...]” (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006).

L’attenzione che il sistema pubblico necessariamente deve porre alla trasparenza e alla comunicazione esterna dei risultati complessivamente conseguiti con l’azione amministrativa e dei connessi impatti prodotti sul territorio, richiede un profondo ripensamento del modello comportamentale di ogni singola azienda/amministrazione pubblica nei confronti del proprio ambiente di riferimento (Ball e Grubnic, 2007; Hinna, 2004; Tanese, 2004).

A conferma di quanto appena esposto, si osservi il cambiamento in atto nella P.A. per effetto del recente D.Lgs. 150/09 introdotto dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l’Innovazione, Renato Brunetta: il provvedimento normativo interviene in maniera incisiva su alcuni punti chiave del processo di “aziendalizzazione”, tra cui la rendicontazione delle performance, l’autovalutazione delle prestazioni organizzative, la valutazione esterna, la trasparenza e la previsione di due nuovi soggetti (la *Commissione nazionale per la valutazione, la trasparenza e l’integrità* e gli *Organismi Indipendenti per la Valutazione delle Performance*) garanti del principio costituzionale del buon andamento e dell’imparzialità dell’azione amministrativa ex art. 97 C.

Si tratta con tutta evidenza di una serie di misure correttive dirette a migliorare la qualità delle prestazioni delle P.A., a potenziare i meccanismi di tutela del diritto del cittadino utente a ricevere servizi rispondenti alle esigenze

---

<sup>1</sup> Il lavoro, pur essendo frutto di un comune processo di ricerca e di confronto, è così attribuibile: paragrafi 1 e 5 a L. Bagnoli; paragrafi 2, 3 e 4 a C. Megali.

espresse, a garantire, attraverso idonei strumenti di comunicazione, la trasparenza e la partecipazione degli stessi destinatari dei servizi, ripristinando, così, un rapporto di tipo fiduciario tra istituzioni e territorio.

A garanzia della propria reputazione istituzionale e al fine di consentire una migliore valutazione degli effetti delle scelte operate, l'ente pubblico si trova infatti a dover fronteggiare una molteplicità di portatori di interesse (*stakeholder*), siano essi singoli cittadini, famiglie, imprese, associazioni o altre istituzioni pubbliche o private nei confronti dei quali diventa responsabile (*accountable*) e, pertanto, tenuto a spiegare e giustificare ogni azione intrapresa (Borgonovi, 2007).

Tutto ciò ha prodotto negli operatori pubblici la necessità di rendicontare in chiave sociale le attività svolte e gli impatti prodotti per effetto delle scelte operate dal vertice politico, anche al fine di favorire la comparabilità spazio-temporale tra più realtà appartenenti ad uno stesso settore (Rusconi, 2005). Diventa allora imprescindibile il ricorso ad uno o più strumenti di comunicazione condivisi e, possibilmente, standardizzati sotto il duplice profilo formale e contenutistico.

Nel settore pubblico italiano lo sviluppo di percorsi di rendicontazione sociale attraverso l'adozione di standard di riferimento nazionale (es. G.B.S., 2004) e/o internazionale (es. G.R.I., 2005), si è imposto come attuale argomento di dibattito tra studiosi, ricercatori, professionisti e operatori della P.A. Nella letteratura economico aziendale esso è ormai da tempo oggetto di approfondite interpretazioni dottrinali (Hinna, 2004; Ricci, 2007; Rusconi e Borgonovi, 2008) oltre che di numerosi modelli applicativi (Farneti e Pozzoli, 2005; Romolini, 2009).

Tuttavia, la mancanza di un riferimento normativo preciso per il settore in esame ha favorito, nel panorama italiano, la diffusione disordinata di documenti di rendicontazione sociale abbastanza eterogenei per denominazione, contenuti e struttura <sup>2</sup>.

Inoltre, mentre l'adozione degli strumenti di *social reporting* ha trovato ampia accoglienza in quelle realtà pubbliche quali aziende sanitarie o enti locali in cui

---

<sup>2</sup> Per chiarezza terminologica e contenutistica appare opportuno circoscrivere il concetto di bilancio sociale adottato in questa sede:

- un documento consuntivo annuale, su base volontaria, autonomo seppur collegato al bilancio di esercizio, da cui necessariamente si alimenta;
- uno strumento di comunicazione prevalentemente esterna, rivolto a (e condiviso da) tutti i potenziali portatori di interesse e pertanto redatto con un linguaggio semplice, comprensibile anche ai "non addetti ai lavori";
- il risultato di un processo di raccolta, elaborazione, revisione e rendicontazione delle attività in chiave sociale, finalizzato alla misurazione di *outcome* ed impatti allargati delle scelte intraprese dall'ente.

la correlazione tra ente/azienda e destinatario diretto dell'azione amministrativa risulta immediata (Marcuccio e Steccolini, 2009), in un sistema di *governance* sotto questo profilo diverso e più complesso quale quello regionale, oggetto del presente scritto, restano ancora – a nostro avviso - ampi margini di approfondimento scientifico circa le tipologie di interlocutore (dirette/indirette), le relative forme di coinvolgimento (formali/informali) e i diversi canali di comunicazione (interni/esterni).

A ben vedere, nel tentativo di standardizzare principi e regole relativi ad ambiti molto estesi di intervento (Rusconi, 2005), delineando un modello di *report* sociale per la P.A. uniforme e condiviso, il rischio che si corre è – come spesso accade - quello di trascurare le peculiarità che inevitabilmente distinguono i meccanismi di *governance* di una amministrazione regionale, rispetto, ad esempio, a quelli di un'azienda sanitaria locale, di un Comune o di un'istituzione universitaria (Borgonovi, 2003: p.185).

In tal senso si spiega l'introduzione del documento di ricerca prodotto dal GBS – gruppo di studio sulle Regioni, *La rendicontazione sociale per le Regioni*, frutto di un'analisi sulla adattabilità dello standard GBS all'istituzione Regione, attraverso l'approfondimento degli elementi di criticità e l'elaborazione di proposte di miglioramento. “L'intento, nella sostanza, è di fornire agli operatori del comparto Regioni un documento di supporto utile in fase di analisi e di applicazione dello standard, proponendo sollecitazioni di metodo e indicando possibili soluzioni ai problemi connessi alla sua implementazione. In questa direzione, compito del documento è soprattutto quello di declinare lo standard evidenziando tipicità o peculiarità di comparto” (Gbs, 2007: p. 4).

La Regione governa e guida il contesto territoriale attraverso azioni dirette, il coordinamento di enti dipendenti e strumentali e una fitta e complessa trama di relazioni con terzi soggetti appartenenti al mondo pubblico, privato e *nonprofit* che indirettamente contribuiscono in maniera attiva alla realizzazione della *mission* regionale.

Il problema della chiara identificazione di tali soggetti e della natura dei rapporti che li lega all'Ente diventa cruciale ai fini della comprensione di tutte quelle attività che, pur rappresentando un apporto rilevante ai fini dello sviluppo e benessere del territorio, non sono immediatamente percepibili e apprezzabili dai beneficiari finali, *in primis* i cittadini.

Partendo dall'analisi di un caso concreto, ovvero la prima esperienza di rendicontazione sociale realizzata dalla Regione Toscana, l'obiettivo conoscitivo del *paper* è riconducibile alla messa a fuoco delle singole fasi del percorso di misurazione attivato e delle connesse difficoltà a riclassificare in chiave sociale i risultati e le ricadute delle scelte adottate.

Lo studio verte dunque sul concetto di *accountability* regionale, con particolare attenzione alla fase di *stakeholder engagement*, (Accountability, 2005; Partridge e al., 2005) ovvero alle modalità di coinvolgimento dei molteplici attori della *governance* regionale, e alla fase di misurazione e valutazione degli impatti, attraverso una rilettura in chiave sociale degli interventi realizzati dall'ente toscano.

Sotto il profilo metodologico si è proceduto secondo una logica deduttiva, cercando di trarre indicazioni specifiche attraverso l'analisi della dottrina e di dati modelli teorici di rendicontazione sociale. Al contempo ha trovato altresì spazio un approccio induttivo laddove, grazie all'osservazione delle esperienze di rendicontazione regionale ad oggi esistenti, si è potuto costruire un *background* conoscitivo teorico.

## **2. L'approccio di rete nello stakeholder engagement**

Si parte da un assunto di base: tradizionalmente la rendicontazione sociale prevede due macro-aree di riferimento. Da una parte, vi è l'approfondimento identitario in cui di solito si delineano i tratti distintivi dell'ente, quali scenario e contesto di riferimento; assetto organizzativo e sistema di *governance*; principi e valori di riferimento che ispirano la missione; strategie e politiche. Dall'altra, vi è la descrizione dei risultati raggiunti – l'efficacia sociale dell'agire – declinati secondo gli impegni presi verso gli *stakeholder* ed esplicitati nei documenti di pianificazione e programmazione.

In merito all'ente Regione, come opportunamente osservato (Gbs, 2007, p. 9), la complessità della missione e la forte eterogeneità delle funzioni rendono l'identità di tale amministrazione pubblica non facile da definire e soprattutto caratterizzata da ambiti sempre più ampi di intervento (politiche distributive del reddito, investimenti infrastrutturali, cooperazione interistituzionale, politiche della salute, etc.).

La Regione può infatti essere considerata, al contempo, ente:

- di legislazione e di programmazione;
- coordinatore e garante della funzionalità degli altri enti territoriali;
- elargitore di contributi finanziari a favore di altri soggetti pubblici e privati;
- amministratore o regolatore nelle attività di riconoscimento, di autorizzazione e concessione;
- erogatore di servizi pubblici, direttamente o per mezzo di agenzie o enti strumentali.

Ponderando i pesi rispetto a questa molteplicità di ruoli, la Regione svolge principalmente funzioni di programmazione, di riparto e distribuzione delle risorse, di vigilanza, di indirizzo e di coordinamento, mentre la gestione diretta e indiretta dei servizi risulta essere una attività residuale, per cui molte attività tendono ad essere svolte tramite agenzie speciali, enti strumentali, società esterne partecipate, collegate e controllate, e soprattutto sempre più attraverso la realizzazione di politiche di cooperazione interistituzionale e di programmazione negoziata <sup>3</sup>.

Il ruolo cruciale dei rapporti che la Regione è chiamata a gestire direttamente o indirettamente con i molteplici interlocutori, istituzionali e non, impone allora una prima riflessione sul concetto di “rete”, nelle sue diverse dimensioni: interna ed esterna, formale e informale (Borgonovi, 2000).

Se appare relativamente agevole rappresentare l'articolazione interna all'ente in termini di assetti istituzionali, di struttura organizzativa, di settori di intervento, di strumenti di programmazione e controllo (*governance* interna), non altrettanto agevole risulta l'analisi dei rapporti che la Regione intrattiene con i soggetti esterni, a vario titolo coinvolti nell'attività istituzionale, ovvero tutto quello che viene normalmente classificato come “*governance* esterna” (Lattanzio, 2004).

Inoltre, la necessità di interagire con più livelli istituzionali, attraverso forme di *partnership* formali e molto spesso anche informali, impone alla Regione di porre particolare attenzione ai meccanismi di interazione e comunicazione sottostanti, considerati la *conditio sine qua non* per il corretto agire dell'ente nella definizione delle proprie politiche e strategie, nel soddisfacimento dei bisogni espressi dalla collettività e nello sviluppo socio-economico del territorio (Ricci, 2005).

Il complesso delle relazioni che legano la Regione all'universo di soggetti coinvolti nel perseguimento della sua *mission* è dunque assai articolato e difficile da rappresentare in maniera univoca (GBS, 2007): occorre allora elaborare diverse rappresentazioni della “rete” che illustrino il sistema da più prospettive (es. istituzionale; socio-economica; imprenditoriale; *nonprofit*, ecc.), così da avvicinarsi il più possibile a riprodurre realisticamente l'ambiente nel quale e con il quale l'ente si trova ad operare e i relativi effetti/impatti in esso prodotti <sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Secondo la definizione fornita dal legislatore (L. 662/1996), la programmazione negoziata è da intendersi come un insieme di accordi tra una molteplicità di soggetti, pubblici e privati, che assumono decisioni istituzionali relativamente all'utilizzo di risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle province autonome nonché degli enti locali e di privati.

<sup>4</sup> Con riguardo alle diverse categorie di *stakeholder* individuabili per l'ente Regione, il GBS propone una classificazione in *stakeholder* intermedi e *stakeholder* finali in base alla tipologia di impatto (diretto o indiretto) e di coinvolgimento (mediato o immediato) provocato dalle politiche e dalle azioni regionali. Secondo tale impostazione sono considerati *stakeholder* intermedi soggetti quali l'Unione Europea, lo Stato, le altre Regioni, gli Enti Locali presenti nel territorio

A titolo esemplificativo, si illustra una possibile chiave di lettura del governo regionale “allargato” (vedi Fig. I).

Figura 1 – *La rete regionale del governo allargato: una possibile rappresentazione*

Diventa pertanto indispensabile condividere il percorso di rendicontazione sociale con coloro che operano a stretto contatto con l'ente, ascoltandone e recependone le osservazioni attraverso un processo inclusivo, il cosiddetto “*stakeholder engagement*” (coinvolgimento dei portatori di interesse), per interpretare correttamente gli equilibri di *governance* e comprendere quali percorsi di *partnership* generano valore e quali, invece, lo distruggono (Adams, 2004).

Una delle sfide che l'Ente Regione deve lanciare nel proprio percorso di *accountability* è dunque quella di dar voce alle imprese, alle organizzazioni di volontariato, alle istituzioni e agli stessi cittadini, tramite i loro organismi di rappresentanza e di tutela.

Questo percorso può prevedere più fasi, senza necessariamente riunire contemporaneamente attorno ad un unico tavolo tutti gli interlocutori.

Interessanti spunti di riflessione emergono da recenti studi condotti sugli sviluppi della *business ethics* laddove viene richiamato il cosiddetto “modello a stadi”, in cui le singole imprese accrescono il loro livello di coinvolgimento con gli *stakeholder* nel corso del tempo (D'Orazio, 2008).

Secondo questa impostazione, nel primo stadio, le imprese identificano gli *stakeholder*; nel secondo stadio, esse tentano di gestirne le rispettive istanze; e, nel terzo stadio, esse coinvolgono attivamente i vari portatori di interesse per favorire la creazione di valore nel tempo. L'ultima fase, dunque, identifica il vero e proprio *stakeholder engagement* e, a differenza delle prime due, comporta una assunzione di responsabilità reciproca, una condivisione di informazioni, un dialogo e un impegno continuo a risolvere i problemi in ottica collaborativa.

In tale prospettiva, il vero coinvolgimento è quindi considerato come un processo che “crea un contesto dinamico di interazione, rispetto reciproco (*mutual respect*), dialogo e cambiamento, non una gestione unilaterale degli *stakeholder*” (Andriof et al., 2002, p.9).

---

regionale, la Corte dei Conti, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Sistema bancario, gli enti non profit, le università, le scuole pubbliche e private, gli enti di formazione accreditati, le associazioni imprenditoriali, i sindacati dei lavoratori, le società partecipate, gli enti e le aziende regionali strumentali, le aziende sanitarie locali e le aziende ospedaliere. Sono possibili *stakeholder* finali: le famiglie, i lavoratori privati, i professionisti, gli artigiani, gli imprenditori, i lavoratori pubblici e quelli dipendenti dalla Regione e dalle altre pubbliche amministrazioni, le cooperative, gli immigrati e gli emigrati, gli anziani, i cittadini svantaggiati e disabili, i disoccupati, gli studenti in formazione e gli studenti universitari.

Per implementare questo *modus operandi*, strumentale alla successiva rendicontazione dell'attività, occorre creare un team di lavoro che si ponga l'obiettivo di dare spazio in primo luogo alla comunità, quale parte attiva dell'intero processo identitario.

In sostanza, si tratta di rileggere l'attività regionale a partire dagli occhi del destinatario finale dell'intervento, al cui giudizio sono sempre e comunque sottoposte le azioni svolte, nella convinzione che solo così sia percorribile la strada della vera legittimazione istituzionale: il bilancio sociale rende conto della missione sociale della Regione, ovvero della capacità di rispondere ai bisogni della collettività.

In altri termini, l'avvio di percorsi di *accountability* nelle Regioni può essere inserito all'interno di un modello di programmazione e gestione sempre più partecipato, che metta in primo piano il ruolo della società civile nel suo complesso e che favorisca un confronto sempre più attivo per rispondere in maniera efficace alle istanze del territorio.

### **3. L' *impatto sociale dell'attività svolta: modalità di misurazione e criticità***

Altra macro-area di un bilancio sociale "tipo" è rappresentata dalla cosiddetta "relazione sociale", ovvero dalla descrizione dei risultati raggiunti dall'ente in risposta agli impegni assunti verso i vari portatori di interesse ed esplicitati nei documenti di pianificazione e programmazione.

In merito ai contenuti, lo standard di base del GBS individua la seguente articolazione:

- Le aree di intervento e gli *stakeholder*;
- Le risorse impiegate;
- I risultati raggiunti;
- Il giudizio degli *stakeholder*;
- Gli obiettivi di miglioramento.

Una volta approfondite le dinamiche di *governance* interna ed esterna con la chiara identificazione di tutti gli *stakeholder* in gioco, nella rappresentazione dei risultati raggiunti assume particolare rilievo la modalità di misurazione degli impatti, attraverso la riclassificazione delle attività in chiave sociale e l'adozione di opportuni indicatori di *outcome*.

Riguardo al primo aspetto (riclassificazione delle attività in chiave sociale) possono esistere una serie di attività che non sono rappresentate monetariamente nei documenti contabili (es. bilancio di previsione e conto consuntivo), in quanto non comportano entrate/uscite di denaro, pur

rappresentando un apporto rilevante ai fini dello sviluppo e benessere del territorio.

In particolare, si tratta ad esempio di attività quali:

- coordinamento e partecipazione a progetti di enti locali, di imprese, di enti del terzo settore, di consorzi ed istituti di ricerca;
- attribuzione di finanziamenti statali ed europei a terzi soggetti effettuata attraverso gli uffici della Regione;
- adesione a progetti di terzi nei quali la partecipazione della Regione consente di attrarre finanziamenti da altri enti pubblici, da fondazioni bancarie, da istituti di credito, ecc.

Pertanto, al fine di realizzare un'integrale valutazione delle attività e degli impatti prodotti dall'azione della Regione sul territorio, le risorse inserite nel bilancio sociale devono essere rappresentate oltre che dalle risorse direttamente impegnate dall'ente nel corso del periodo, anche dalle risorse "extra-bilancio", riferibili alle ulteriori somme gestite e catalizzate dall'ente senza che queste siano "transitate" dal bilancio, oppure a quelle somme che senza l'azione dell'ente non sarebbero mai ricadute nel territorio.

Con riferimento, invece, alla questione relativa agli indicatori di impatto o *outcome*, si è opportunamente pronunciato l'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti locali. Tale ente, nelle Linee guida emanate per la rendicontazione sociale del comparto Enti locali <sup>5</sup>, ha precisato cosa si debba intendere per indicatore di efficacia, chiarendo in particolare la distinzione tra indicatore di risultato (*output* o efficacia interna) e indicatore di impatto (*outcome* o efficacia esterna), raccomandazione agevolmente estensibile anche ad altri settori della Pubblica Amministrazione, come quello regionale, nostro oggetto di attenzione.

Nello specifico, la valutazione dell'efficacia avviene con riferimento ai "risultati" dell'azione amministrativa misurati attraverso l'osservazione diretta degli esiti prodotti (*output*) e con riferimento agli "impatti" generati dalle decisioni dell'ente nel contesto sociale ed ambientale di riferimento (*outcome*).

Secondo questa impostazione, gli *outcome*, rappresentano dunque "trend misurabili solo nel medio-lungo periodo, che sono rilevati avvalendosi dell'osservazione degli esiti indirettamente prodotti su variabili anche eterodipendenti (quali il tasso di disoccupazione, il tasso di inquinamento, il tasso di occupazione femminile, il tasso di natalità, ecc.)". (Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, 2007: p. 13).

Spetta dunque a ciascun ente il compito di individuare il set di indicatori in grado di rappresentare al meglio i risultati ottenuti e gli impatti sociali e

---

<sup>5</sup> Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti locali, *Linee Guida per la rendicontazione sociale negli Enti Locali*, testo approvato nella seduta del 7 giugno 2007.

ambientali prodotti in ciascuna delle macro-aree di intervento oggetto di rendicontazione.

Si tratta a tutta evidenza di un problema di non facile soluzione che richiama, anzitutto, la necessità di individuare quali siano i principali “informatori sociali” da cui reperire i dati e le informazioni, cercando di capire quali siano gli strumenti attraverso i quali costruire gli indicatori di impatto sociale (Megali, 2006: pp. 293-294).

Relativamente al primo aspetto, si possono ipotizzare due categorie di soggetti:

- a) gli informatori sociali *interni* all'ente: inevitabilmente le singole direzioni e le strutture addette al controllo strategico e al controllo di gestione;
- b) gli informatori sociali *esterni*: oltre alle varie categorie di *stakeholder* individuate per ciascuna area oggetto di rilevazione, si includono anche banche dati esterne, indagini di settore, ricerche e studi universitari.

Per quanto concerne invece gli strumenti da utilizzare, può rendersi necessario, da un lato, un ripensamento critico delle aree *target* secondo un criterio di classificazione per “destinazione sociale”, anziché per natura/tipologia di intervento (e in questa fase gli informatori interni risulterebbero essere una fonte informativa indispensabile alla predisposizione di un prospetto di articolazione delle aree); dall'altro, si tratta di strutturare un sistema di rilevazione dati in grado di interfacciarsi direttamente con i vari *stakeholder* esterni, attraverso la consultazione, raccolta ed elaborazione di informazioni già disponibili presso fonti documentabili o con la somministrazione di questionari mirati a categorie di interlocutori “privilegiati”.

Occorre infatti precisare che il bilancio sociale oltre ad essere uno strumento di comunicazione e trasparenza nei confronti dei destinatari delle politiche, rappresenta, per l'amministrazione, anche un momento di riflessione interna atto a migliorare i propri processi decisionali di pianificazione, programmazione e controllo (Farneti e Pozzoli, 2005, p. 199; Vecchi e Giolitti, 2004).

Su questa problematica si inserisce, appunto, l'esperienza condotta dalla Regione Toscana nella predisposizione del primo *report* sociale (2009), che ha richiesto al gruppo di lavoro all'uopo costituito un complesso lavoro di progettazione, sviluppo e validazione del modello di rendicontazione, propedeutico alla stesura del documento finale.

#### **4. Il caso: “la strada del bilancio sociale” della Regione Toscana (2009)**

La Regione Toscana ha pubblicato nel settembre 2009 il primo *report* sociale intitolato “La strada del bilancio sociale”, frutto di una sperimentazione condotta

in collaborazione con il Dipartimento di Scienze Aziendali dell'Università degli Studi di Firenze nell'ambito della quale gli autori hanno avuto ruolo attivo:

- a) nella definizione del modello (approccio teorico-scientifico),
- b) nello sviluppo del processo (approccio metodologico) e
- c) nella realizzazione del prodotto finale (approccio operativo).

a) Per quanto riguarda il primo aspetto (definizione del modello), la Regione Toscana ha costituito un gruppo di ricerca interdisciplinare e dopo un'attenta analisi dei modelli e degli standard di riferimento ad oggi maggiormente diffusi a livello nazionale e la successiva ricognizione delle esperienze sinora realizzate nelle Regioni italiane, ha sviluppato una riflessione sul significato da attribuire allo strumento del bilancio sociale nella specifica realtà regionale toscana.

I risultati prodotti da questo confronto hanno portato a configurare un modello di bilancio sociale per la Regione Toscana che volutamente e necessariamente si discosta da quelli più diffusi:

- *volutamente*, perché si è ritenuto più utile – per l'Ente e per gli altri destinatari di queste informazioni – arricchire con dati qualitativi e misure puntuali tutte quelle informazioni di tipo finanziario già disponibili all'interno dei documenti di bilancio, piuttosto che creare un modello di rendicontazione *ex novo*. Si è inoltre ritenuto utile dare voce agli attori sociali destinatari delle politiche regionali per testimoniare il loro punto di vista;
- *necessariamente*, perché essendo difficile pensare ad un unico documento che in veste "divulgativa" riuscisse a sintetizzare in maniera efficace i risultati dell'azione regionale, si è scelto di selezionare, senza pretese di esaustività, alcune priorità di intervento individuate dalla stessa Amministrazione.

b) Una volta prescelta la prospettiva di indagine, l'analisi è stata sviluppata seguendo un preciso *iter* metodologico (sviluppo del processo).

Anzitutto, si è attinto dai principali documenti di programmazione <sup>6</sup> regionale in cui le strategie della Regione trovano espressione e, soprattutto, adeguata formalizzazione.

Tali strumenti, di seguito elencati e distinti in base ai rispettivi obiettivi informativi e chiavi di lettura (Tab. 1), per la Regione Toscana sono sostanzialmente riconducibili a:

---

<sup>6</sup> Si ricorda che nella P.A. il termine "programmazione" fa spesso riferimento alla definizione di obiettivi di medio-lungo termine (strategici), ciò che nella dottrina aziendale va, invece, sotto il nome di "pianificazione".

## Tabella 1 - I documenti di programmazione della Regione Toscana

Si è inoltre proceduto alla raccolta di tutti i documenti indicati dalle singole Direzioni come supporti informativi indispensabili ai fini di una chiara comprensione delle diverse politiche regionali adottate.

Successivamente, si è scelto di rendicontare le attività svolte dall'ente con una chiave di lettura trasversale, ovvero per Progetti Integrati Regionali (PIR) quali articolazioni del Piano di Sviluppo Regionale (PRS) utili a individuare le priorità all'interno dei programmi strategici e ad evidenziare informazioni di sintesi relative ai risultati ottenuti e a quelli in corso di realizzazione.

I PIR rappresentano, infatti, lo strumento di raccordo con i Piani settoriali pluriennali (dei quali costituiscono parte integrante) per individuare e definire gli assi prioritari dell'azione di indirizzo politico, traducendo in specifiche linee d'intervento le opzioni operate dal programma di governo della Giunta regionale.

Relativamente alle singole aree oggetto di monitoraggio sono state inoltre raccolte, attraverso la somministrazione di interviste mirate, impressioni, critiche e riflessioni espresse dalle principali categorie di *stakeholder* regionali.

Le aree di intervento selezionate in quanto ritenute prioritarie dalla Regione, sono state oggetto di validazione da parte dei referenti di PIR. Le uniche eccezioni allo schema proposto sono rappresentate dalle politiche della salute e dalle politiche per le pari opportunità, che non essendo adeguatamente rappresentate nel PRS, sono state oggetto di trattazione "extra PIR" (Tab. 2).

## Tabella 2 - Le aree oggetto di monitoraggio

c) Infine, per quanto attiene alla realizzazione del prodotto finale, il gruppo di lavoro ha cercato di illustrare "in chiave sociale" i risultati conseguiti dalla Regione esplicitandone, laddove possibile, anche le criticità e i punti di forza, così come segnalati dagli interlocutori "privilegiati".

Il documento vuole dunque essere uno strumento riassuntivo e di facile lettura delle politiche intraprese e un tentativo di analisi a breve-medio termine degli impatti sociali sul territorio derivanti da tali scelte.

Il *report* presenta una articolazione in due sezioni:

- nella prima, *Identità e governance*, viene presentato l'Ente Regione nelle sue principali componenti organizzative, strutturali, gestionali e

nell'insieme di regole, leggi e relazioni (cioè la governance) che lo caratterizzano.

- nella seconda sezione, *Relazione sociale*, viene fornita una sintesi dei risultati delle politiche intraprese e delle principali attività svolte negli ultimi anni ("cosa abbiamo fatto"), accompagnata e supportata da box di approfondimento dedicati alle buone pratiche e da suggerimenti e impressioni degli *stakeholder* ("cosa pensano di noi").

La necessità di dotarsi di un simile strumento dopo la diffusione della cosiddetta "Direttiva Baccini" che detta per la prima volta in Italia le linee guida in materia di bilancio sociale per il settore pubblico, ha portato la Regione Toscana a tentare di capire quale significato potesse avere questo nuovo strumento nella propria realtà territoriale.

## **5. Conclusioni**

La riflessione sul tema della rendicontazione sociale nella pubblica amministrazione, per quanto oggetto di particolare attenzione da parte della dottrina aziendale italiana, necessita di ulteriori approfondimenti interdisciplinari: si tratta, in sostanza, di dare congruità e sistematicità alle singole esperienze finora realizzate in Italia che abbiano evidenziato e risolto alcuni nodi critici, per far sì che queste favoriscano il dibattito e il confronto tra gli operatori del settore e i diretti destinatari del bilancio sociale, diventando, così, patrimonio fruibile per un numero sempre maggiore di operatori pubblici.

Con particolare riferimento alle Regioni, solo recentemente (fine anni '90) si è iniziato ad affrontare concretamente il tema della rendicontazione sociale.

Come opportunamente osservato (Maggi, 2005), la loro funzione - come, del resto, anche quella di altre amministrazioni pubbliche - in questo senso è duplice:

1. da un lato, esse sono chiamate a rafforzare, magari esplicitandoli, i principi di responsabilità sociale nella loro attività istituzionale;
2. dall'altro, esse devono incentivare l'adozione di strumenti di comunicazione *ad hoc* e comportamenti socialmente responsabili nell'ambito delle funzioni di programmazione, regolazione e controllo delle attività, spesso svolte attraverso terzi soggetti, pubblici o privati.

Con riferimento alla prima dimensione alle Regioni potrebbe essere richiesto, in particolare, di:

- esplicitare obiettivi di responsabilità sociale specifici, da raggiungere in un periodo di tempo determinato (generalmente coincidente con il periodo di legislatura);

- procedere ad una mappatura dei principali destinatari interni ed esterni di tali azioni (*stakeholder*);
- quantificare e comunicare l'impatto delle scelte politiche intraprese nei confronti dei diversi destinatari delle stesse, indicando - laddove possibile – oltre al tipo di contributi/benefici richiesti/erogati nei confronti di ogni categoria di *stakeholder*, anche la consistenza del valore creato e distribuito nel territorio di riferimento;
- definire il processo di coinvolgimento dei vari portatori di interesse (*stakeholder engagement*);
- stabilire le modalità di rendicontazione e comunicazione dei risultati.

Rispetto alla seconda dimensione, potrebbe invece essere richiesto, di:

- riconoscere le priorità e i bisogni di natura sociale e ambientale espressi dalla popolazione e pesare in maniera ponderata le diverse responsabilità (pubbliche e private) nella soddisfazione di tali bisogni;
- comunicare attraverso appositi documenti di rendicontazione sociale i relativi interventi della Regione sul territorio;
- misurare le performance regionali in ottica integrata (economica, sociale e ambientale), ricorrendo all'adozione di modelli condivisi e standardizzati (es: *triple bottom line reporting*);
- definire gli strumenti di misurazione degli impatti, pervenendo alla costruzione di opportuni indicatori di efficacia esterna (*outcome*);
- promuovere, con il supporto di tali strumenti, un maggior senso critico e uno spirito di analisi nella comunità, al fine di favorire un controllo sociale diffuso.

La Regione Toscana ha cercato, attraverso questa prima esperienza di rendicontazione integrata, di realizzare un modello comportamentale più che di rendicontazione sociale in senso stretto. Si è trattato di intraprendere – e da qua il senso del nome “La strada del bilancio sociale” – un percorso volto a circoscrivere possibili modelli condivisi di misurazione degli impatti sul territorio dell'azione regionale. Il fine dichiarato è quello di riuscire a costruire nel tempo l'integrazione dei molteplici sistemi di raccolta dati e monitoraggio dei risultati, di piegarne l'efficienza informativa in chiave strategica a livello di Progetti Integrati Regionali (PIR) e di condividerne con gli *stakeholder* l'efficacia informativa in termini di affiancamento all'enorme mole di dati puramente finanziari.

Dunque, si ritiene di fondamentale importanza la capacità, per i responsabili regionali, di proseguire nel percorso di individuazione e coinvolgimento degli *stakeholder* in modo da poter continuamente e in modo progressivamente più ampio “leggere” i risultati ottenuti, giudicarli in modo trasparente e condiviso e conseguentemente migliorare sia comunicazione degli stessi – il nostro bilancio sociale – sia le politiche di programmazione regionale futura.

## Riferimenti bibliografici

- ACCOUNTABILITY (2005), *AA1000 Stakeholder Engagement Standard. Exposure Draft*, London: ACCOUNTABILITY.
- ADAMS C.A. (2004), *The ethical, social and environmental reporting performance portrayal gap*, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 17 No. 5, pp. 731-757.
- ANDRIOF J., WADDOCK S., HUSTED B., RAHMAN S. (2002), *Unfolding Stakeholder Thinking: Theory, Responsibility, and Engagement*, Sheffield, UK: Greenleaf Publishing.
- ARENA G. (2002), *La funzione della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini: Maggioli.
- BAGNOLI L. (2004), *Quale responsabilità sociale per l'impresa?*, Milano: Franco Angeli.
- BALL A., GRUBNIC S. (2007), "Sustainability Accounting and Accountability in the Public Sector", in UNERMAN, J.; BEBBINGTON, J.; O'DWYER B., *Sustainability Accountin and Accountability*, London: Routledge.
- BORGONOV E. (2000), "Governare l'amministrazione pubblica con il sistema a rete", *Azienda Pubblica*, Vol. 13, pp. 485-487.
- BORGONOV E. (2003), "Il concetto di valore pubblico", *Azienda Pubblica* n.2, p. 185 e ss.
- BORGONOV E. (2007), "Considerazioni per una teoria degli stakeholder nelle Amministrazioni Pubbliche", in FREEMAN E. R., RUSCONI G., DORIGATTI M., *Teoria degli stakeholder*, Milano: Franco Angeli.
- CODA V. (2002), "Prefazione", in Hinna L. (a cura di), *Il bilancio sociale*, Milano: Il Sole 24 Ore.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2001), *Libro Verde della Commissione Europea, Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese, Com (2001) 366 del 18 luglio 2001*, Bruxelles: COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE.
- DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA (2006), *Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 17 febbraio 2006*, Roma: PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI.
- D'ORAZIO E. (2008), "Le responsabilità degli stakeholder. Recenti sviluppi nella business ethics", in *Notizie di POLITEIA*, XXIV, 89, pp. 41-84.
- FARNETI G., POZZOLI S. (a cura di) (2005), *Bilancio sociale di mandato*, Milano: IPSOA.
- FORNARI G. (2004), *La nuova comunicazione pubblica*, Milano: Il Sole 24 Ore Libri.

- GRUPPO DI STUDIO PER LA STATUZIONE DEI PRINCIPI DI REDAZIONE DEL BILANCIO SOCIALE (GBS) (2004), *La rendicontazione sociale nel settore pubblico*, Standard, Milano: Giuffrè.
- GRUPPO DI STUDIO PER LA STATUZIONE DEI PRINCIPI DI REDAZIONE DEL BILANCIO SOCIALE (GBS) (2007), *La rendicontazione sociale per le Regioni, Documento di ricerca n. 6*, Milano: Giuffrè.
- HINNA L. (2004), *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Milano: Franco Angeli.
- LATTANZIO E. (2004), *Il bilancio sociale per la governance nella Pubblica Amministrazione*, Milano: Lattanzio&Associati srl.
- MAGGI D. (2005), *La responsabilità sociale nella Pubblica Amministrazione*, sintesi della relazione presentata in occasione del Convegno *La responsabilità sociale delle imprese del Piemonte Orientale nel contesto del processo di internazionalizzazione e globalizzazione dei mercati*, Università degli Studi del Piemonte Orientale Novara.
- MARCUCCIO M. E STECCOLINI I. (2009), "Patterns of voluntary extended performance reporting in Italian local authorities", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 22 No. 2, pp. 146-167.
- MATA CENA A. (1984), *Impresa e ambiente: il bilancio sociale*, Bologna: Clueb.
- MEGALI C. (2007), "Una rilettura del Bilancio Sociale per l'Ente locale: tre possibili punti deboli dello standard GBS", in RICCI S. (a cura di), *Atti del Convegno*, Milano: Franco Angeli, pp. 285-296.
- OSSERVATORIO PER LA FINANZA E LA CONTABILITÀ DEGLI ENTI LOCALI (2007), *Linee Guida per la rendicontazione sociale negli Enti Locali*, Roma: Ministero dell'Interno.
- PARTRIDGE K., JACKSON C., WHEELER D., ZOHAR A. (2005), *The Stakeholder Engagement Manual, Volume 1: The Guide to Practitioners' Perspectives on Stakeholder Engagement*, Ontario: Stakeholder Research Associates Canada, Inc.
- RICCI P. (a cura di) (2005), *Enti strumentali regionali e loro accountability. Il caso Campania*, Milano: Franco Angeli.
- RICCI P. (a cura di) (2007), *Lo standard GBS per la rendicontazione sociale nella pubblica amministrazione. Riflessioni a confronto. Atti del Convegno di Caserta. 23 -24 Febbraio 2006*, Milano: Franco Angeli.
- ROMOLINI A. (2009), *Il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche. Problematiche e prospettive*, Milano: Franco Angeli.
- RUSCONI G. (2005), *Il bilancio sociale: standard di base e documenti di ricerca.*, Milano: Giuffrè.
- RUSCONI G., BORGONOV I. E. (2008), *La responsabilità sociale delle istituzioni di pubblico interesse*, Milano: Franco Angeli.

- TANESE A. (2004), *Rendere conto ai cittadini*, Roma: Edizioni Scientifiche Italiane.
- VECCHI G, GIOLITTI R. (2004), *Strumenti per la pianificazione integrata del cambiamento nella Pubblica Amministrazione*, Catanzaro: Il Rubbettino.