

Le linee Guida per la predisposizione del Bilancio Sociale delle ASP dell'Emilia-Romagna

Bologna, 22 giugno 2010

Sommario:

- 1. Premessa;**
- 2. Il Gruppo di Progetto;**
- 3. Il processo di predisposizione del documento;**
- 4. Le scelte di fondo operate dal Gruppo di Progetto;**
- 5. L'articolazione del documento contenente le linee guida;**
- 6. Il modello di bilancio sociale predisposto;**
- 7. La funzione informativa specifica delle singole parti.**

1. Premessa

La Legge Regionale 12 marzo 2003, n.2 recante “Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” prevede, all’articolo 25 comma 11, che le Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona presentino, unitamente al bilancio consuntivo d’esercizio, il “bilancio sociale” delle attività.

La Deliberazione del Consiglio Regionale 9 dicembre 2004, n. 624 “Definizione di norme e principi che regolano l'autonomia statutaria, gestionale, patrimoniale, contabile e finanziaria delle Aziende pubbliche di servizi alla persona (...)” all’Allegato 4 - Autonomia contabile e finanziaria - prevede che al bilancio consuntivo sia allegato il bilancio sociale delle attività, il quale *“rende conto alla collettività dell'operato dell'Azienda e traduce le cifre di bilancio in termini di risultati raggiunti a favore della propria collettività”*.

2. Il Gruppo di Progetto

Al fine di individuare un modello di Bilancio Sociale da proporre come punto di riferimento per le ASP, **nella tarda primavera del 2009** l'Agenzia Sanitaria e Sociale Regionale ha costituito un Gruppo di Progetto, composto da direttori di Asp regionali, dirigenti dell'Agenzia Sanitaria e Sociale Regionale, funzionari della Direzione Generale Sanità e Politiche Sociali e un docente universitario in qualità di consulente.

Dopo un primo **seminario di presentazione del progetto**, tenutosi presso la sede dell'ASP Giovanni XXIII il **25 giugno 2009**, il gruppo è stato ampliato con i **rappresentanti delle ASP che si sono dichiarate interessate a partecipare allo sviluppo del progetto stesso.**

3. Il processo di predisposizione del documento

Il Gruppo di Progetto (in configurazione “ristretta”) ha accolto la scelta di fondo di non creare *ex novo* un modello di bilancio sociale, ma di implementarne lo sviluppo a partire dalle indicazioni contenute nella “Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche” del 17 febbraio 2006 (c.d. direttiva “Baccini”) e nelle Linee Guida ad essa allegata.

Questa scelta è stata presentata ai rappresentanti delle ASP emiliane e romagnole nel seminario di presentazione del progetto del 25 giugno 2009.

Successivamente, a seguito della adesione al progetto di 20 ASP, lo sviluppo del modello contenuto nelle linee guida qui presentate ha seguito la seguente metodologia:

1. la responsabile del progetto e alcuni collaboratori regionali hanno effettuato visite presso le ASP che hanno deciso di aderire al progetto;
2. il Gruppo di Progetto “ristretto” ha quindi predisposto una proposta di massima circa l’articolazione ed il contenuto del modello di bilancio sociale, partendo da quello assunto dalla Direttiva “Baccini”;
3. tale proposta operativa è stata presentata al Gruppo di Progetto “allargato” in un secondo seminario, tenutosi il 1° ottobre 2009;
4. In tale occasione, sono stati insediati tre sottogruppi di progetto, composti da dirigenti e funzionari sia di ASP, sia della Regione Emilia-Romagna (Agenzia e Assessorato)
I gruppi sono stati costituiti sulla base di criteri che tenevano conto sia della dimensione, che della tipologia di servizi erogati dalle ASP partecipanti, e coordinati da membri del gruppo di progetto ristretto. Ai sotto gruppi di progetto è stato dapprima richiesto di discutere la proposta presentata, di indicare elementi di criticità e di esprimere una valutazione complessiva;

5. a seguito del positivo riscontro e delle validazione di massima ottenuti, si è deciso di procedere affidando:
 - a) al gruppo di progetto “ristretto” lo sviluppo operativo del modello di bilancio sociale e la stesura del documento generale contenente le Linee guida;
 - b) ai sottogruppi di progetto l’approfondimento di tematiche specifiche ritenute di elevata valenza critica (individuazione degli Stakeholder, dati ed indicatori relativi al personale, dati ed indicatori di attività, ecc.);
6. a mano a mano che procedevano le diverse attività , la stesura del documento generale recepiva i contributi provenienti dai sottogruppi di progetto.
Contestualmente si provvedeva anche alla predisposizione degli allegati tecnici;
7. infine nell’ambito di un terzo seminario, tenutosi il 29 gennaio 2010, è stata presentata al Gruppo di Progetto “allargato” e con esso discussa e licenziata la bozza stabilizzata del documento contenente le Linee Guida per la predisposizione del Bilancio Sociale per le ASP emiliane e romagnole, successivamente adottato con la delibera di Giunta 741/210.

Le ASP che hanno partecipato al progetto sono:

1. ASP Ad Personam, Parma
2. ASP Azienda Sociale Sud Est, Langhirano
3. ASP Casa Valloni, Rimini
4. ASP Centro Servizi alla Persona, Ferrara
5. ASP Comuni Modenesi Area Nord, San Felice sul Panaro
6. ASP Delia Repetto, Castelfranco Emilia
7. ASP Distretto di Fidenza
8. ASP Eppi – Manica – Salvatori, Argenta
9. ASP Galuppi – Ramponi, Pieve di Cento
10. ASP Giorgio Gasparini, Vignola

11. ASP Giovanni XXIII, Bologna
12. ASP Laura Rodriguez, San Lazzaro di Savena
13. ASP Patronato Figli del Popolo e Fondazione S.S. Paolo e Geminiano, Modena
14. ASP Prendersi Cura, Faenza
15. ASP Ravenna-Cervia-Russi
16. ASP Rete Reggio Emilia Terza Età
17. ASP S.S. Pietro e Matteo, Reggio Emilia
18. ASP Solidarietà Insieme, Castelbolognese
19. ASP Terre D'Argine, Carpi
20. ASSP Copparo

4. Le scelte di fondo operate dal gruppo di progetto

Come premesso, la **scelta di fondo** operata nel definire una proposta di schema tipo di **Bilancio Sociale per le ASP dell'Emilia-Romagna** è stata quella di assumere come riferimento le **indicazioni contenute nella "Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche"** del 17 febbraio 2006 (c.d. direttiva "Baccini") e nelle Linee Guida ad essa allegate.

Le **motivazioni** di questa scelta sono molteplici, fra queste:

- la **Direttiva si rivolge a tutte le pubbliche amministrazioni** (e quindi è già sicuramente riferibile anche alle ASP);
- le **indicazioni e le raccomandazioni** che essa fornisce appaiono **convincenti e condivisibili sia sul piano logico che sul piano metodologico**;
- il **modello di bilancio sociale** che da essa emerge appare caratterizzato da un **adeguato grado di flessibilità**, atto quindi ad essere adattato anche alla fattispecie delle ASP;
- tali indicazioni sono **già state di fatto utilizzate** da alcune realtà emiliano-romagnole per la predisposizione di bilanci sociali (prima come IPAB e ora come ASP).

Nella Direttiva si afferma che la **rendicontazione sociale** può essere considerata come una risposta al deficit di comprensibilità dei sistemi di rendicontazione pubblici in termini:

- di **trasparenza dell'azione** e **dei risultati** delle amministrazioni pubbliche,
- di **esplicitazione** delle **finalità**, delle **politiche** e delle **strategie**,
- di **misurazione** dei **risultati**
- e di **comunicazione**.

Lo **scopo della direttiva**:

“è di promuovere, diffondere e sviluppare nelle amministrazioni pubbliche un orientamento teso a rendere accessibile, trasparente e valutabile il loro operato da parte dei cittadini, mediante l'adozione del bilancio sociale”,

LA DEFINIZIONE DI BILANCIO SOCIALE

Posto che, in quanto titolare di una funzione di tutela di interessi e di soddisfazione di bisogni dei cittadini, ogni amministrazione pubblica ha l'onere di rendere conto di quanto operato nei propri ambiti di competenza,

nella Direttiva il **Bilancio Sociale** viene definito come:

“ il documento, da realizzare con cadenza periodica, nel quale l'amministrazione riferisce, a beneficio di tutti i suoi interlocutori privati e pubblici, le scelte operate, le attività svolte e i servizi resi, dando conto delle risorse a tal fine utilizzate, descrivendo i suoi processi decisionali ed operativi” .

LA FUNZIONE DEL BILANCIO SOCIALE

Il Bilancio sociale serve a rendere conto ai cittadini in modo trasparente e chiaro di cosa fa l'amministrazione per loro.

Rispetto al bilancio tradizionale, che riporta dati economico-finanziari difficilmente comprensibili al cittadino, **il bilancio sociale deve dunque rendere trasparenti e comprensibili:**

- **le priorità e gli obiettivi dell'amministrazione;**
- **gli interventi realizzati e programmati;**
- **e i risultati raggiunti.**

Le Linee Guida allegata alla Direttiva per quanto concerne in particolare **l'oggetto del bilancio sociale** specificano che:

- Il BS deve avere per oggetto **le diverse tipologie di interventi posti in essere dall'amministrazione** nell'esercizio delle proprie funzioni e nell'ambito delle proprie competenze (...);
- Il BS deve rendere conto **non solo di ciò che è stato direttamente attuato dall'amministrazione, ma anche dell'attività di soggetti pubblici e privati che concorrono alla realizzazione degli obiettivi dell'amministrazione.**

Le Linee Guida allegate alla Direttiva per quanto concerne in particolare i **destinatari** riaffermano che

il BS è rivolto a tutti quei soggetti pubblici e privati che direttamente o indirettamente sono interlocutori dell'amministrazione o che sono comunque interessati alla sua azione.

5. L'articolazione del documento contenente le linee guida

La struttura del documento emerge dall'indice:

Premessa

1. Il quadro di riferimento generale
2. "Filosofia" di fondo e principi guida
3. La proposta
4. Schema sintetico del modello di bilancio sociale
5. Indicazioni analitiche per lo sviluppo del documento
6. Sviluppo della "Presentazione"
7. Sviluppo della Parte I "Valori di riferimento, visione e indirizzi"
8. Sviluppo della Parte II "Rendicontazione delle politiche e dei servizi resi"
9. Sviluppo della Parte III "Rendicontazione delle risorse disponibili utilizzate"
10. Sviluppo della "Nota metodologica"

Contenuti introduttivi
a carattere generale

Contenuti illustrativi
specifici

ALLEGATI

- A. Indicatori relativi ai dati di attività
- B. Indicatori relativi alle risorse economico-finanziarie
- C. Indicatori relativi alle risorse umane

Allegati tecnici

Nella prima parte del documento (la Premessa ed i paragrafi da 1 a 3) sono richiamati il **quadro di riferimento generale**, gli **aspetti definatori e le linee ed i principi generali** rispetto a cui è stato sviluppato il **modello di bilancio sociale**.

Nella seconda parte del documento (i paragrafi da 4 a 10) è illustrato il **modello di Bilancio Sociale**, nel suo insieme e nelle sue articolazioni, con particolare riferimento alla **funzione informativa dello strumento e ai suoi contenuti specifici**.

Negli allegati sono presentati **indicatori, indici e prospetti tecnici** da utilizzare a supporto delle parti descrittive del **Bilancio Sociale**.

6. Il modello di bilancio sociale predisposto

La situazione attuale delle **ASP emiliano-romagnole** è caratterizzata da un **elevato grado di eterogeneità** (in relazione, ad esempio, alla “storia” ed al sistema di valori delle realtà che in esse sono confluite, alla loro dimensione, alle tipologie di servizi offerti, alle modalità organizzative scelte, al loro sistema di relazioni, ecc.).

Attraverso le linee guida, si è dunque cercato di mettere a punto un **modello di bilancio sociale capace di rispondere ad esigenze diverse, in contesti aziendali caratterizzati da condizioni anche molto differenti.**

Un **modello di bilancio sociale** necessariamente **duttile**, tale da poter essere proficuamente utilizzato:

- sia per affinare ulteriormente gli strumenti già in uso dalle ASP di maggiori dimensioni;
- sia per far iniziare il percorso di rendicontazione sociale in realtà aziendali di piccola dimensione, con risorse finanziarie e umane **quantitativamente modeste**, che pure devono cimentarsi con questo tema (come ricordato in premessa, sulla base delle disposizioni regionali vigenti il bilancio sociale costituisce un *allegato obbligatorio* al bilancio di esercizio delle ASP).

Si è quindi cercato di predisporre **un modello di bilancio sociale**:

- da un lato, **sufficientemente flessibile** e idoneo a poter essere concretamente adottato da tutte le realtà presenti in Regione;
- dall'altro lato, **sufficientemente strutturato** da poter consentire modalità di lettura comuni, dunque più agevoli e – ove possibile e significativo – confronti fra realtà simili.

Tenendo conto di quanto sopra esposto, il modello di BS predisposto deve poter essere adottato con gradi di sviluppo differenti, sulla base dello stato e delle condizioni che connotano la singola ASP.

In tal modo il bilancio sociale manterrà per tutte le ASP la medesima articolazione a livello di macrostruttura, ma potrà essere sviluppato ed adottato dalla singola ASP sulla base del grado di sviluppo raggiunto dal suo sistema informativo e in relazione alle risorse umane e finanziarie che essa è nella condizione di poter destinare al processo di rendicontazione sociale;

Questo consente inoltre di poter definire un vero e proprio piano di sviluppo della rendicontazione sociale per le ASP di minori dimensioni, in quanto permette di avere un riferimento sulla base del quale andare ad implementare il progressivo sviluppo del documento attraverso un percorso pluriennale.

In tal modo si profila quindi un **modello di bilancio sociale a “geometria variabile”**, caratterizzato da una matrice comune (l’articolazione della macro-struttura del documento), che consente tuttavia livelli di approfondimento potenzialmente diversi sia da ASP ad ASP, sia rispetto alla medesima ASP nel tempo.

Il modello di Bilancio Sociale predisposto: lo schema sintetico.

Presentazione

Parte prima: “Valori di riferimento, visione e indirizzi”

- 1. l'Identità aziendale*
- 2. gli stakeholder ed il sistema delle relazioni dell'ASP*
- 3. il sistema di governance dell'ASP*
- 4. la Mission*
- 5. gli obiettivi strategici e le strategie*
- 6. la struttura organizzativa*

Parte seconda: “Rendicontazione delle politiche e dei servizi resi”

- 1. l'azione istituzionale e le attività istituzionali*
- 2. Le “schede” relative alle singole attività*

Parte terza: “rendicontazione delle risorse disponibili e utilizzate”

- 1. risorse economico-finanziarie*
- 2. risorse umane*
- 3. infrastrutture e tecnologie*
- 4. altre risorse*

Nota metodologica

7. La funzione informativa specifica delle singole parti

La presentazione.

Scopo della presentazione è **chiarire le finalità ed i contenuti del bilancio sociale**, fornendo ogni altra informazione ritenuta utile a contestualizzarne la funzione.

Essendo il BS delle ASP un allegato al bilancio di esercizio, il soggetto che appone la firma alla presentazione dovrebbe essere il medesimo cui compete la responsabilità di presentare il bilancio di esercizio all'assemblea dei soci per chiederne l'approvazione e, dunque, il Consiglio di Amministrazione.

Dato il ruolo del Direttore, potrebbe essere opportuno che la presentazione fosse firmata anche da quest'ultimo o che – in alternativa – fossero predisposte due presentazioni distinte.

Parte prima:

“Valori di riferimento, visione e indirizzi”

In questa parte del documento, l'ASP deve rendere conto del modo in cui essa interpreta la propria missione istituzionale, esplicitando gli elementi fondamentali per rappresentare il senso della sua azione.

In particolare l'ASP deve dichiarare i principi ed i valori di riferimento, chiarire gli ambiti di competenza, descrivere il sistema di relazioni all'interno del quale essa opera, illustrare il suo assetto istituzionale e di governo, indicare la propria *mission* e rappresentare la sua struttura organizzativa, sia “interna”, sia con riferimento alla rete dei soggetti collegati.

Parte seconda:

“Rendicontazione delle politiche e dei servizi resi”

In questa parte del documento l'ASP deve rendicontare le politiche e i servizi resi, in modo da evidenziare i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi dichiarati.

Questa parte deve essere articolata per aree di rendicontazione, riferite alle attività e agli ambiti di intervento dell'ASP.

Sulla base delle indicazioni delle linee guida della Direttiva, per ciascuna area andrebbero indicati:

- Gli obiettivi perseguiti;
- Le azioni intraprese;
- Le risorse impiegate;
- I risultati raggiunti;
- Gli impegni e le azioni previste per il futuro.

In proposito, la direttiva e le connesse linee guida richiedono:

“La rendicontazione deve tenere conto non solo di quanto attuato direttamente dall'amministrazione, ma anche di quelle azioni realizzate da soggetti esterni, pubblici o privati, con i quali l'amministrazione ha definito rapporti di collaborazione (mediante contratti, concessioni, accordi, convenzioni, etc.) nell'attuazione delle politiche o per la gestione dei servizi”.

Parte terza:

“rendicontazione delle risorse disponibili e utilizzate”

In questa parte del documento l'ASP deve rendere conto delle risorse di cui ha potuto complessivamente disporre per svolgere la propria attività e delle modalità della loro gestione, in particolare rispetto a:

- risorse economico-finanziarie;
- risorse umane;
- infrastrutture e tecnologie;
- altre risorse.

Funzione informativa specifica è, dunque, consentire al lettore di disporre di un quadro complessivo circa le risorse economico-finanziarie, umane, infrastrutturali e tecnologiche a disposizione dell'ASP per lo svolgimento delle proprie azioni istituzionali.

Nota metodologica

In essa l'ASP deve descrivere:

- il processo di rendicontazione seguito nella costruzione del BS;
- I metodi di raccolta, elaborazione ed esposizione dei dati;
- I soggetti interni ed esterni che hanno partecipato al processo;
- Le fasi seguite ed il tempo impiegato.

Essa deve anche fornire informazioni sull'evoluzione e sugli obiettivi di miglioramento del processo di rendicontazione, anche attraverso l'acquisizione di giudizi da parte dei destinatari del documento.

Grazie per la Vostra attenzione