



Ripensare la contabilità sociale. Il bilancio sociale, uno strumento di azione pubblica per l'integrazione

Tommaso Vitale

► To cite this version:

Tommaso Vitale. Ripensare la contabilità sociale. Il bilancio sociale, uno strumento di azione pubblica per l'integrazione. AA. VV., AMES, pp.59-67, 2007. hal-01032445

HAL Id: hal-01032445

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01032445>

Submitted on 22 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

*Ripensare la contabilità sociale.
Il bilancio sociale, uno strumento di azione
pubblica per l'integrazione.*
di Tommaso Vitale

pubblicato come Vitale, Tommaso (2007) "Ripensare la contabilità sociale. Il bilancio sociale, uno strumento di azione pubblica per l'integrazione", in AA.VV., *Responsabilità sociale e valutazione dei risultati*, Genova, AMES, pp. 59-67.

1. L'innovazione in questione: varietà e capacità critica.

Il bilancio sociale qui presentato è un lavoro di estremo interesse, importante non solo per la cooperativa e per le persone che vi collaborano e lavorano con lei. E' un testo che ha molte cose da insegnare e che merita di essere letto con attenzione. Spesso i bilanci sociali sono strumenti di marketing abbastanza spudorati, finalizzati a mettere in evidenza come l'organizzazione in questione sia parte attiva di qualcosa di bello, buono e giusto, detto e descritto con parole chiave *à la mode*. Niente di questo troverà il lettore nel volume che segue. Si tratta semmai di un tentativo solido e ben riuscito di contrastare l'opacità del lavoro sociale e di dire ciò che si fa, ricorrendo ad una pluralità di linguaggi e di indicatori. E' proprio la *varietà* il tratto principale di questo bilancio sociale. Varietà dei linguaggi, codificati e narrativi, e pluralità di voci contenute, comprese quelle cruciali dei destinatari stessi degli interventi. E' un testo fatto per parlare della vicenda di una cooperativa, e dei suoi intrecci organizzativi, ma che riesce a favorire gli apprendimenti anche di chi non conosce la cooperativa in questione. Un testo riflessivo, evidentemente ricco dell'intelligenza di una scrittura collettiva, e - al tempo stesso - capace di favorire la riflessione di chi semplicemente lo legge.

Questo bilancio sociale non è, tuttavia un modello. Serve per indeterminare, non per determinare, né tanto meno per esemplificare alcune dinamiche idealtipiche. Esso apre ad un lavoro eminentemente critico e giustamente non ha la pretesa di costituire delle linee guida o di identificare un modello positivo di operatività. Il che è sempre un vantaggio nel campo

delle politiche e dei servizi sociali e sociosanitari (Vitale, 2007). Letto dall'inizio alla fine permette di capire e di aprire spazi di discussione non solo sull'operato della cooperativa ma, semmai, sull'insieme di politiche sociali e sociosanitarie di Genova e delle altre cittadine in cui la cooperativa è presente.

La questione di un atteggiamento critico rispetto all'esistente non è un retaggio ideologico, è un cammino pratico-critico, lontano dalla denuncia ideologica, vicino - semmai - ad un dispositivo per favorire apprendimento istituzionale. Il bilancio sociale, se formulato e usato nella direzione dell'apprendimento istituzionale è in effetti uno strumento (Lascoumes, Le Galès, 2008) molto importante per l'azione pubblica. Di seguito proverò a inquadrare questo strumento nello scenario complessivo delle poste in gioco relative all'intervento sulla contabilità sociale. Non mi concentrerò tanto sull'importanza del bilancio sociale di una cooperativa sociale piuttosto che di un ente locale, ma affronterò il tema su un registro di generalità più ampio, discutendo del bilancio sociale in quanto tale.

2. Politiche sociali come investimenti

E' da un po' di tempo, ormai, che circola l'intuizione di introdurre una qualche forma di bilancio sociale nella programmazione sociale. Di recente, nell'aprile 2007, lo stesso ministro della Solidarietà sociale, Ferrero, ha rilanciato l'importanza di formulare addirittura un bilancio sociale del paese. Ma l'idea di un bilancio sociale inteso come strumento di programmazione è stato già introdotto da diversi soggetti del terzo settore che esercitano una funzione pubblica nell'erogazione di servizi, così come da alcune regioni e da qualche ambito territoriale (pochi). L'intendimento principale è quello di collegare lo stato di povertà, esclusione e diseguaglianze di un territorio di pertinenza con la spesa per le politiche sociali e il tipo di interventi e servizi erogati, giungendo a rendicontare l'esito di queste politiche. Alla base vi è una convinzione che Esping-Andersen ha argomentato con grande autorevolezza: "La chiave per risolvere i problemi dei *welfare state* contemporanei non risiede unicamente in una buona diagnosi dei nuovi rischi ma, in fin dei conti, in un radicale ripensamento del nostro modo di affrontare la contabilità sociale" (2005: 205).

Il bilancio sociale è uno strumento che potrebbe permettere di passare da una concezione delle politiche sociali come costo a fondo perduto ad una elaborazione di esse come *investimento produttivo* (a) in capitale umano per ridurre le esclusioni di lungo periodo, per non disperdere ma valorizzare competenze e capacità; (b) in servizi a sostegno delle

responsabilità familiari (asili nido, mense scolastiche, servizi per gli anziani, per la non autosufficienza e per l'autonomia possibile) che rendono possibile aumentare l'offerta di lavoro femminile e, se combinati a forti garanzie sociali, favoriscono l'assunzione di rischi nella vita lavorativa, aumentando sia la produttività individuale, sia i consumi individuali, sia la fiscalità generale (Esping-Andersen, 2005: 192-3); (c) in coesione sociale, per favorire l'attrattività e la competitività dei territori, ed in definitiva la crescita; (d) nel benessere e nella qualità della vita delle persone, per aumentare la legittimità delle istituzioni rappresentative (Porcaro, 2007).

Un esempio paradigmatico è quello della spesa sociale rivolta all'infanzia. Erroneamente non la si calcola fra gli investimenti, adducendo il fatto innegabile che i bambini non fanno parte della forza lavoro. Eppure, seguendo Esping-Andersen (2005: 193-4) le politiche per l'infanzia, dai trasferimenti monetari alle famiglie con bambini per arrivare fino ai *servizi* educativi e aggregativi, “creano sicurezza finanziaria ed evitano la povertà durante l'infanzia, due fattori cruciali per il successo scolastico dei bambini ed il potenziale di reddito in età adulta”. I servizi per i minori, siano essi la scuola materna, l'accesso ad asili nido di elevata qualità, o i servizi come i Centri Socio.Educativi, hanno “un forte effetto di riduzione delle disuguaglianze nello sviluppo cognitivo e motivazionale” (*ibidem*). Più in generale, l'insieme di politiche a sostegno delle responsabilità familiari ostacolano lunghe interruzioni di carriera delle madri, riducono il rischio di povertà, aumentano le entrate fiscali e il rapporto tra contributi versati e trattamenti pensionistici goduti. Esping-Andersen è molto esplicito da questo punto di vista nel sostenere che se anche il “finanziamento pubblico dei servizi di cura per i bambini richiede un'importante spesa sociale, [questa] è tuttavia più o meno recuperata attraverso le entrate fiscali derivanti dalla maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro” (*ibidem*: 194), nonché dalla riduzione del costo del sostegno al reddito delle famiglie povere con figli minorenni (*ibidem*: 204).

Esping-Andersen stima ad esempio che in Danimarca l'investimento pubblico per coprire le spese di due anni di asilo nido e tre anni di scuola materna per due figli per una madre di età compresa fra i 30 ed i 35 anni che non interrompe la sua carriera lavorativa se non per il congedo di maternità con un salario pari al 67% del salario medio e che continua a lavorare fino a 60 anni di età, comporta un vantaggio netto per il fisco pari al 50% in più rispetto alla spesa iniziale (!) ed un vantaggio estremamente consistente per la madre dovuto sia al reddito pieno che percepisce nei 5 anni in cui i figli sono a scuola sia al vantaggio salariale complessivo lungo la vita per la mancata interruzione. A simili stime è giunta anche la Price-Waterhouse per il Regno Unito.

3. Bilancio sociale e programmazione

Il motivo ispiratore del bilancio sociale riprende un'idea (ed una pratica) molto cara ai sociologi, quella dei bilanci sociali d'area, sperimentati negli anni '70 soprattutto nella provincia di Milano, grazie all'impegno di un gruppo di ricerca coordinato da Guido Martinotti (Martinotti 1978; 1979; 1981).

Se guardiamo i documenti più autorevoli sullo strumento del bilancio sociale che circolano oggi (si veda, fra gli altri, Tanese, 2004; Formez, 2006), essi riprendono implicitamente e in larga misura i motivi ispiratori dell'esperienza dei bilanci sociali d'area, sebbene non vi si richiamino esplicitamente. Il che è un peccato, perché rischia di disperdere il patrimonio di apprendimenti e di riflessioni critiche che su quell'esperienza vennero sviluppati (Ranci, 2004).

Effettivamente, la formulazione di un bilancio sociale è un'ottima opportunità per la programmazione sociale. Permette di fare il punto rispetto alla spesa e, al tempo stesso, di definire degli indicatori di impatto della spesa stessa. In termini più precisi, permette di valutare se la spesa affrontata è stata un investimento, e permette di verificare nel medio periodo se, e cosa, ha prodotto (de Leonardis, 1996). Esso può svolgere una funzione preziosa per alimentare il dibattito e la riflessione critica sugli interventi di politica sociale in un territorio, sia in termini di costruzione di consenso sulle proprie scelte, sia in termini di costruzione di condizioni di dibattito e di critica, per una migliore partecipazione del terzo settore nonché per una più trasparente contrattazione con il sindacato. Ma formulare un bilancio sociale non è abitudine consueta in Italia, in particolare non lo è per i comuni, né da soli, né aggregati.

In primo luogo, come abbiamo già visto, "l'attuale contabilità sociale considera quasi per intero la spesa pubblica e la spesa sociale come consumi", mentre sarebbe assai "utile distinguere le spese sociali che hanno le caratteristiche di un investimento dalle spese sociali orientate ai consumi" (Esping-Andersen, 2005: 192).

In secondo luogo, anche soltanto soffermandosi sulla rendicontazione analitica della spesa, i bilanci dei singoli comuni sono molto spesso di difficile lettura, e presentano categorie di imputazione dei costi eccessivamente larghe e comprensive. È raro che i bilanci dicano in maniera analitica quante risorse vengono investite per interventi e servizi sociali e socio-sanitari, specificando (a) le singole tipologie di servizio ed intervento a cui sono destinate; (b) le modalità dell'erogazione (se attraverso trasferimenti monetari e contributi economici, o attraverso erogazioni a un ente esterno, o attraverso la fornitura diretta di un servizio);

(c) con quale provenienza (ad esempio, quali sono i fondi di provenienza, quale quantità della spesa del servizio è coperta dalla compartecipazione degli utenti al costo del servizio, quale da liberalità, quale da fondi aggiuntivi provenienti da enti di erogazione come le fondazioni comunitarie).

La spesa per l'assistenza è spesso rendicontata insieme ai servizi alla persona in senso esteso, ovverosia insieme agli interventi scolastici, formativi e, spesso, anche con quelli necroscopico-cimiteriali (Mirabile *et al.*, 2006: 2). Inoltre, ciascun comune chiama in modo differente lo stesso tipo di intervento o di servizio, con una ridondanza delle etichette rilevabili e non sempre facilmente interpretabili.

E' proprio la frammentazione e disomogeneità delle fonti informative sulla spesa comunale, in assenza di un sistema di rilevazione nazionale attendibile e dettagliato analiticamente, che ha scoraggiato le analisi comparative e ha complessivamente ridotto la nostra conoscenza sul welfare locale in Italia (Saraceno, 2006; Leoni, Carra, 2005). Ma anche solo guardando ai Piani di zona, la ricerca ci dice che è rarissimo trovare "dei documenti affidabili e dettagliati per ricostruire il quadro della spesa sociale sostenuta dai comuni" (Mirabile, 2006: 7).

4. Aspetti politici delle convenzioni contabili

Giungere alla formulazione di un bilancio sociale di zona richiede perciò, innanzitutto, di uniformare a livello di ambito territoriale i criteri di rendicontazione con cui è formulata la contabilità della spesa sociale. Lungi dall'essere questione meramente tecnica, questo processo ha un carattere eminentemente politico e strategico. A seconda di come sono formulati, i criteri di contabilità permettono di mettere in luce alcuni aspetti della spesa sociale e di nascondere altri.

La contabilità dei comuni è una delle principali basi informative che permettono il discorso pubblico e anche il dissenso e la critica sulle scelte in materia di politiche sociali. Ovviamente quanto detto a proposito dei comuni aggregati vale a maggior ragione anche per le province e ancor più per le regioni. Spesso il confronto politico sulle scelte allocative delle regioni è così aleatorio perché si basa su disamine argomentate delle scelte politiche: i bilanci regionali in materia socio-sanitaria in alcune regioni sono aggregati su aree talmente ampie e con criteri così artificiosi da indebolire la stessa dialettica politica (Regonini, 2005; Neri, 2006). Ma lo stesso vale per moltissime Relazioni al Rendiconto dei comuni.

Le scelte di contabilità rivelano il loro carattere eminentemente politico anche se osserviamo i bilanci dal lato degli output, ovverosia degli

esiti, dagli impatti, dagli effetti generati dalla spesa degli anni precedenti. Nella formulazione di questa parte di un bilancio sociale sono moltissime le scelte *politiche* da effettuare. Quali indicatori quantitativi considerare, quali elementi qualitativi includere (e come), a quali capitoli di spesa connettere ciascun indicatore? Un punto merita di essere sottolineato: in fase di definizione dei criteri con cui formulare i bilanci sociali è importante evitare sistemi di rendicontazione a partita doppia eccessivamente lineari, del tipo: “abbiamo speso X in questo settore e abbiamo ottenuto Y”. Gli indicatori di output, al contrario, andrebbero tendenzialmente correlati ad *almeno* due centri di costo, perché l'esito generativo della spesa non è mai dato da rapporti lineari generati da un singolo servizio, ma è sempre legato agli effetti moltiplicativi (o, al contrario, riduttivi) che si generano nell'integrazione fra diversi interventi e settori.

5. Convenzioni contabili e integrazione delle politiche

Ho messo in rilievo questo ultimo punto non solo per sottolineare un punto di realismo nella formulazione dei bilanci sociali degli enti locali, ma anche perché i bilanci sociali, e più in generale *tutti gli strumenti di contabilità, contribuiscono a dotare gli attori di categorie di valutazione che hanno impatti profondi di medio e lungo periodo sui modi di organizzare i servizi*. Nelle scienze sociali, sono stati soprattutto gli studi pragmatici sui sistemi di contabilità aziendali che hanno messo in luce come modificare i criteri e le convenzioni in base a cui è formulato un bilancio abbia un impatto profondo sui modi organizzare il lavoro e la produzione di un'azienda (Chiapello, Desrosières, 2006). Essendo il bilancio lo strumento grazie a cui si discute e si valuta il valore di un'attività organizzativa, il cambiamento dei criteri in base a cui è formulata la contabilità fa mutare al tempo stesso (1) ciò a cui si guarda e (2) i modi con cui lo si valuta. Detto in altri termini, il cambiamento delle convenzioni contabili ha effetti performativi sul oggetto stesso di cui si tiene la contabilità e modifica la struttura cognitiva e normativa condivisa da un gruppo di attori anche con interessi divergenti (cfr. Borghi, Vitale, 2007; sul rapporto fra convenzioni di valutazione, politiche pubbliche e qualità della convivenza nei territori, si veda anche l'importante saggio di Centemeri, 2006).

Formulare un bilancio sociale, di conseguenza, non solo permette di trasmettere un'informazione selezionata ai cittadini e di alimentare il discorso pubblico sulle politiche sociali; ancor prima, il lavoro sulle convenzioni di contabilità che sottendono ad un bilancio sociale è uno strumento indiretto e potente per sostenere l'integrazione e più in generale

l'innovazione (Vitale, 2008). Creare un nesso fra più interventi e settori e un output, permette infatti di rendere innanzitutto riconoscibile e valutabile il peso dell'integrazione.

Per quanti sono scettici sulla possibilità di lavorare sulle convenzioni contabili per cambiare la programmazione e l'organizzazione dei servizi, il bilancio sociale presentato in questa cooperativa farà, io credo, riconoscere uno spazio di possibilità, praticabile con intelligenza ed efficacia. Non un modello, come dicevo all'inizio, ma certamente un importante strumento di apprendimento.

6. Bibliografia

- Borghi V., Vitale T. (2007), "Convenzioni, economia morale e ricerca sociologica", in Borghi, Vitale (a cura di), *Le convenzioni del lavoro, il lavoro delle convenzioni*, numero monografico di *Sociologia del Lavoro*, 104: 7-39, FrancoAngeli, Milano.
- Centemeri L. (2006), *Ritorno a Seveso. Il danno ambientale, il suo riconoscimento, la sua riparazione*, Bruno Mondadori, Milano.
- Chiapello È., Desrosières A. (2006), "La quantification de l'économie et la recherche en sciences sociales: paradoxes, contradictions et omission", in F: Eymard-Duvernay (a cura di), *L'économie des conventions, methodes et resultats*. Tome 1, La Découverte, Paris.
- De Leonardis O. (1996), "Welfare mix. Privatismo e sfera pubblica", in *Stato e Mercato*, 1: 51-75.
- Esping-Andersen G. (2005), "Le nuove sfide per le politiche sociali del XXI secolo. Famiglia, economia e rischi sociali dal fordismo all'economia dei servizi", in *Stato e mercato*, 74: 181-206.
- Formez (2006), *Bilancio sociale: Linee guida le amministrazioni pubbliche*, Roma.
- Lascoumes P., Le Galès P. (a cura di) (2008) *Gli strumenti dell'azione pubblica*, Bruno Mondadori, Milano.
- Leoni R., Carra N. (2005) "Le propensioni municipali alle politiche sociali", in Previtali D., Gervasoni M., Peracchi A. (a cura di), *Fragilità. Orientamenti di senso per abitare la città con le disabilità e le fragilità*, Città Aperta Edizioni, Troina.
- Martinotti G. (1978), "Data processing, government and the public: reflections on the Italian case", *International Social Science Journal*, 30 (1): 146-163.
- Martinotti G. (1979); "Sviluppo urbano, qualità della vita e bilanci sociali di area" in *Sociologia Urbana e Rurale*, 3 (6): 55-83;

- Martinotti G. (1981), "Filosofia e schema del Bilancio Sociale di Area", M. Bianchi (a cura di), *I servizi sociali*, pp.145-155, De Donato, Bari.
- Mirabile M. L. et al. (2006), *Oltre il giardino? Fonti, dati e studi a confronto per la ricostruzione della spesa sociale dei comuni*, rapporto di ricerca, IRES, Roma.
- Neri S. (2006) "Dalla gestione alla committenza. Le ASL lombarde alla ricerca di una nuova identità istituzionale" in AAVV, *I piani di zona come strumenti di integrazione. Le sfide per il terzo settore*, Auser Editore, Milano.
- Porcaro M. (2007), "L'importanza e le difficoltà di un bilancio sociale del Paese", in Atti del Convegno *Verso il bilancio sociale del Paese*, CNEL, Roma, 18 aprile
<http://www.solidarietasociale.gov.it/SolidarietaSociale/eventi/20070418.htm>
- Ranci C. (2004), *Politica sociale. Bisogni sociali e politiche di welfare*, il Mulino, Bologna.
- Regonini G. (2005), *L'esperienza dei consigli dei sanitari nella Clinical Governance*, Milano: Servizio valutazione processo legislativo e politiche regionali - Consiglio Regionale della Lombardia.
- Saraceno C. (2006), *I livelli essenziali di assistenza nell'assetto federale italiano*, working paper, Associazione Reforme, www.reforme.it/federalismo/contributo_Chiara_Saraceno.pdf
- Tanese A. (a cura di) (2004) *Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Dipartimento della Funzione Pubblica -Programma Cantieri, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma.
- Vitale T. (2007), "Integrazione e territorializzazione del welfare. Alcune implicazioni per i servizi sociali", in *Voci di strada*, XIX (3), pp. 91-113.
- Vitale T. (2008), "Discorso pubblico e legittimazione dell'innovazione sociale" in Vicari, Moulaert (a cura di) *Ri-generare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Bologna, il Mulino.