

L'ANALISI DEI BILANCI COMUNALI PER LA RIPROGETTAZIONE DELLE POLITICHE SOCIALI

Domenico Costantino, Marco Musella, M.Vittoria Musella

L'idea di utilizzare uno strumento come la lettura del bilancio comunale per individuare quanto e come si spendeva per le politiche sociali nasce nel 1994 su proposta del MoVI provinciale (1). In questa prima indagine, che riguardava solo il Comune di Napoli, in cui erano coinvolte altre forze cittadine, la Caritas e la CISL, ci si è limitati ad una descrizione del dato di bilancio come misuratore sia della quantità di risorse destinate agli interventi sociali che dell'efficienza nello spendere le somme stanziare preventivamente. A partire da questa esperienza negli anni successivi si è poi pensato di proporre un progetto – il progetto ReS, Risorse e Sviluppo di Comunità – realizzato nel corso del 1997 - 1998 che ampliasse la precedente indagine sotto vari aspetti.

Il progetto ReS infatti, riguardava i bilanci di otto comuni della Campania relativi a due anni (il 1992 ed il 1996) e recepiva l'esigenza emersa nel corso della prima indagine, di andare oltre il dato meramente quantitativo e coinvolgere la comunità locale nell'analisi in ordine ad una successiva implementazione delle politiche sociali.

Il progetto ReS è nato dalla collaborazione tra il mondo del volontariato rappresentato dal MoVI della Campania che ha presentato il progetto, dalla Caritas Regionale e dalla Fivol che ne sono stati i partner, e il mondo istituzionale rappresentato dalla Regione Campania (che attraverso il suo Osservatorio del Volontariato, ne ha reso possibile l'esecuzione) e dagli otto Comuni interessati (Napoli, Acerra, Maddaloni, Pozzuoli, No-

(1) Il MoVI (Movimento del Volontariato Italiano) è una federazione di gruppi di volontariato che operano nei diversi campi dei servizi alla persona. Esso realizza, a beneficio innanzitutto degli associati, attività nell'area della ricerca, della consulenza e della formazione.

cera Inferiore, Pagani, Sarno, Poggiomarino) i quali hanno messo a disposizione dei nostri ricercatori le informazioni e i materiali che sono stati l'oggetto principale della prima fase dell'iniziativa.

Il progetto infatti è stato articolato in 2 fasi:

- una prima fase relativa ad un osservatorio sui bilanci e politiche sociali degli otto comuni;
- un seconda di attivazione delle Comunità locali.

Nella prima fase in via sperimentale, si è partiti da una lettura della parte dei bilanci comunali più propriamente destinata agli interventi socio-assistenziali. Successivamente sono stati rielaborati i dati di bilancio in modo da individuare il concreto indirizzo delle politiche sociali realizzate dalle amministrazioni comunali e i modi nei quali esse hanno esercitato i loro spazi di azione "discrezionale".

La seconda fase del progetto, a partire dal quadro emerso dall'analisi dei bilanci, ha avviato un confronto tra le risorse locali, concentrando l'attenzione sull'esigenze di sviluppo delle politiche sociali della comunità territoriale. Ciò si è realizzato inizialmente attraverso interviste a testimoni privilegiati appartenenti sia al settore pubblico che al mondo del volontariato e terzo settore; tali interviste hanno avuto come oggetto la percezione dei bisogni emergenti nel territorio in rapporto ai servizi e alle iniziative attivate e ai relativi dati emergenti nella prima fase dell'indagine.

Il progetto si è concluso con la realizzazione di seminari in ogni Comune che hanno favorito un iniziale percorso di mobilitazione, sensibilizzazione e partecipazione delle Comunità locali.

Tra gli esiti direttamente o indirettamente collegati al processo avviato dal progetto, va segnalato l'avvio di numerose iniziative di cui parleremo più avanti. In ogni caso vale la pena segnalare il fatto che la consapevolezza maturata dell'esigenza di una maggiore integrazione tra la dimensione economica e quella sociale ha spinto un gruppo di persone che aveva par-

tecipato alla realizzazione del progetto a promuovere la costituzione di un organismo "ad hoc": la cooperativa "Studio ER-ReSSE" che ha lo scopo di offrire servizi e consulenza ai diversi soggetti impegnati nel settore.

L'ipotesi iniziale che ci ha spinti già alcuni anni fa a tentare una lettura della situazione delle politiche sociali dei Comuni attraverso uno strumento molto specifico - i dati di bilancio - si basava sulla convinzione della necessità di legare l'aspetto economico-finanziario e l'aspetto di intervento sociale: attraverso il bilancio infatti, è possibile valutare, in questo come in altri settori, la coerenza tra le voci di spesa misurata e i riferimenti legislativi e gli indirizzi programmatici del Comune.

La prima esperienza è stata condotta sulle rubriche del bilancio del Comune di Napoli relative alle due voci più immediatamente inerenti gli interventi sociali: quelle che in passato erano le rubriche 615 e 616 del Bilancio comunale e che oggi rappresentano insieme di "interventi" specifici. Si è trattato, allora come nei successivi progetti, di uno studio volto a mettere in evidenza l'entità dei diversi stanziamenti e la capacità di spesa del Comune. Dunque, soprattutto nell'indagine iniziale, si fece uso quasi esclusivamente di indicatori finanziari - apparentemente inadatti a fornire informazioni sulla qualità dei servizi - ma in realtà in grado di consentire una prima indagine sul valore che in una collettività locale hanno gli interventi sociali.

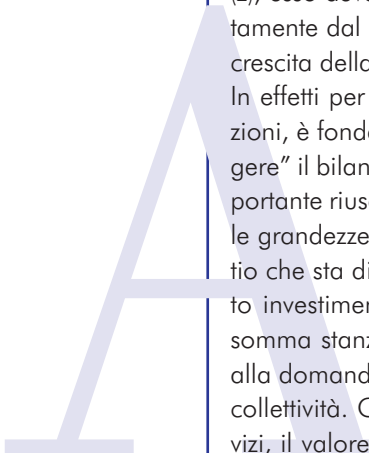
A tal proposito va osservato che i due risultati rilevanti, emersi nella prima inchiesta, sono stati:

a) Il Comune - al di là del fatto che metteva nei preventivi importi bassi - non era in grado di "spendere", come risultava evidente dalla consistenza delle "economie di gestione".

b) L'unico ambito nel quale risultava soddisfacente la capacità di spesa era nell'assistenza tradizionale (vedi la spesa per rette di istituti di ricovero di minori e anziani).

La reazione del Comune di Napoli - dapprima di difesa - ma successivamente di collaborazione nella ricerca di modalità per attivare le iniziative e le spese bloccate appare un segnale dell'efficacia di quest'idea.

L'EVOLUZIONE DELLE IPOTESI



Alla luce di tali risultati emersi nella prima indagine ci siamo orientati, negli anni successivi, ad estendere l'iniziativa, nella consapevolezza acquisita che erano in atto alcuni elementi di cambiamento che, a nostro parere, introducevano significative modificazioni nel campo delle politiche sociali: tra queste il processo di riforma della pubblica amministrazione avviato negli ultimi anni che ha visto l'ente Comune assumere un ruolo centrale nel campo delle politiche sociali in qualità di garante delle risposte ai bisogni della comunità municipale. Specie nella prima fase della riforma però la giusta attenzione ad una più corretta gestione, che segnasse un'inversione di tendenza rispetto al passato, rischiava di divenire il centro nevralgico dell'attività dei comuni lasciando un po' in ombra la valenza pubblica del Comune quale ente che ha funzioni di promozione del benessere della collettività. Infatti, secondo il dettato legislativo (2), esso deve offrire servizi i quali, oltre ad essere gestiti correttamente dal punto di vista economico, devono puntare ad una crescita della comunità e ad una maggiore giustizia sociale. In effetti per i cittadini, presi come singoli o riuniti in associazioni, è fondamentale poter accedere, conoscere e saper "leggere" il bilancio ordinario del proprio comune, ma è anche importante riuscire ad andare al di là delle cifre, dei numeri e delle grandezze economiche. E' importante cioè conoscere la ratio che sta dietro ad un determinata spesa o ad un determinato investimento, è importante sapere se quella spesa, quella somma stanziata risponde o no, e come, con quali modalità, alla domanda di pubblico benessere e alle reali esigenze della collettività. Così come è importante sapere se le attività, i servizi, il valore prodotto sono stati coerenti con gli obiettivi strategici, le finalità e i valori di democrazia e partecipazione che si dicono propri di un'amministrazione comunale. Ciò è tanto più vero quanto più, la riforma degli Enti Locali corre il rischio di trasporre troppo brutalmente pratiche di tipo aziendale su istituzioni pubbliche che, proprio in quanto pubbliche, sono governate da logiche diverse e più complesse. E questo rischio si corre soprattutto se della riforma viene enfatizzata soltanto l'esigenza, per altro giustissima, di un maggior rigore nella ge-

(2) Si prendano ad esempio le norme contenute nella L.142/91, nel D.lgs 77/95.

sione delle risorse, al fine di evitare gli sprechi del passato.

Dal punto di vista tecnico la realizzazione del progetto ReS ha richiesto, innanzitutto, la raccolta di una serie di dati ed altre informazioni di supporto: i dati di bilancio generali relativi alla situazione finanziaria e contabile dei Comuni, i dati di bilancio specifici sulla spesa sociale, i dati cosiddetti "extrabilancio" riguardanti i servizi e le strutture presenti nel territorio comunale, i dettagli relativi ai progetti riferiti a particolari capitoli di bilancio ed ogni altra notizia utile.

Dal punto di vista organizzativo, anche se può essere ovvio, val la pena dire esplicitamente che ciò è stato realizzato stabilendo contatti sia con gli uffici preposti alla Ragioneria sia con le ripartizioni dei Servizi Sociali dei rispettivi Comuni in modo da ottenere un quadro il più possibile chiaro dell'offerta di politiche sociali portate avanti dai Comuni.

Infine presso l'Istat sono stati raccolti dati statistici sulle caratteristiche della popolazione (divisione della popolazione per classi di età, titolo di studio, condizione lavorativa, ecc.).

Il materiale contabile e statistico raccolto è stato in seguito inserito in una procedura di elaborazione dei dati, messa a punto in fase di progettazione, che ha permesso di mettere in evidenza, da un lato l'aspetto quantitativo della spesa sociale, attraverso l'identificazione dei capitoli di bilancio destinati agli interventi sociali, dall'altro, la dimensione settoriale di tali interventi attraverso una divisione per i principali ambiti di spesa (anziani, minori, disabili, tossicodipendenti, extracomunitari). Successivamente i dati sono stati organizzati in una **tabella degli indicatori** per permettere una più facile ed immediata lettura.

LA REALIZZAZIONE DEL PROGETTO "RES"

TABELLA DEGLI INDICATORI

Indicatori ambientali

Popolazione totale

Popolazione con meno di 14 anni (%)

Popolazione con più di 65 anni (%)

Tasso di disoccupazione

Tasso di analfabetismo
Quota popolaz. In possesso di laurea
Quota popolaz. In possesso di diploma

Indicatori spesa sociale

Spesa sociale/spesa corrente
Spesa sociale pro capite generale
Spesa sociale pro capite per Anziani
Indice α (3) generale

INDICI DI ATTENZIONE

Stanziamenti Anziani/Stanziamenti Spesa sociale
Stanziamenti Minori/Stanziamenti Spesa sociale
Stanziamenti Handicap/Stanziamenti Spesa Sociale
Stanziamenti Tossicodip./Stanziamenti Spesa Sociale
Stanziamenti Immigrati/Stanziamenti Spesa Sociale
Personale + Altro/Stanziamenti Spesa Sociale

INDICI DI CAPACITÀ DI SPESA NEL 1997

Indice " α " Anziani
Indice " α " Minori
Indice " α " Handicap
Indice " α " Tossicodipendenti
Indice " α " Immigrati

(3) L'indicatore α è dato dal rapporto tra l'impegno effettivamente sostenuto e lo stanziamento predisposto nel bilancio di previsione ed è, dunque, un indice della capacità dell'Amministrazione comunale di impegnare le somme stanziate.

Considerando l'invito dello Studio APS a rileggere la nostra esperienza nell'ottica di una riflessione sul "valore", abbiamo ripensato al nostro lavoro alla luce di questa categoria così importante nell'analisi economica e sociale.

Il tipo di indagine che abbiamo condotto in questi anni va vista come un tentativo di procedere ad una riflessione, di natura più "macroeconomica", sul valore che le comunità locali attribuiscono ad un certo tipo di servizi. Punto di partenza per questa riflessione è la considerazione che i bilanci comunali sono

- in qualche modo - uno specchio delle preferenze delle comunità così come esse riescono ad esprimersi attraverso gli strumenti della partecipazione democratica.

Bisogna a tal proposito ripetere che il bilancio è, non solo un documento contabile, ma lo strumento principe attraverso il quale si dà “valore” - in termini aggregati e potenziali - a determinati servizi per i quali vengono inserite voci di spesa; inserimento in assenza del quale il servizio non può venir prodotto né acquistare alcun valore “economico”.

Può essere in questa sede interessante analizzare in che modo gli “indicatori di spesa sociale” utilizzati forniscono una prima indicazione della dimensione quantitativa e qualitativa degli interventi di politica sociale offrendo spunti interessanti per una analisi del “valore” di essi.

Il dato sulla spesa pro capite generale, ottenuto dividendo il totale della spesa sociale per la popolazione residente, fornisce un’immediata visione in termini percentuali di quanto viene destinato alla spesa per interventi sociali ed è un indicatore di facile confronto sia con riferimento alla dimensione spaziale (tra più Comuni) sia con riferimento alla dimensione temporale (andamento negli anni).

Il rapporto tra spesa sociale e spesa corrente ha anch’esso natura esclusivamente quantitativa e arricchisce le informazioni che provengono dall’indicatore precedente.

Per alcuni settori di intervento, in particolare minori ed anziani, si è ritenuto opportuno calcolare la spesa sociale pro capite perché il numero di utenti potenziali (popolazione con meno di 14 anni e popolazione con più di 65 anni) risulta di sicura rilevanza. Sono stati quindi costruiti due indicatori, pro capite per minori e pro capite per anziani, rapportando il dato sulla spesa sociale di settore al dato relativo alla popolazione di riferimento.

La spesa sociale settoriale ci fornisce un’indicazione della dimensione quantitativa degli interventi progettati a favore delle diverse categorie di utenti. In un primo momento si è preso in considerazione lo stanziamento per evidenziare il grado di “attenzione” dell’ente locale alle diverse fasce deboli della popo-

lazione senza entrare nel merito della capacità di attuare gli interventi previsti per cui per ogni ambito si è costruito il rapporto tra stanziamento settoriale e stanziamento totale.

Tutti quelli sin qui citati - come altri che potrebbero essere calcolati - sono indicatori che ci dicono il valore che la collettività attribuisce, attraverso i processi di decisione collettiva e, quindi, gli strumenti della partecipazione democratica, ai bisogni di quelle specifiche fasce di popolazione. Fin qui abbiamo elaborato, quindi, informazioni riferite alla fase di "costruzione" del bilancio. Vediamo ora in che modo possiamo "leggere" i dati raccolti relativamente alla fase di utilizzazione delle risorse iscritte in bilancio

Val la pena di osservare che nelle procedure che regolano le attività degli enti pubblici il servizio (il valore) può venire ad esistenza (assumere un valore diverso da zero) solo se vi è una specifica voce di bilancio; ma la sua effettiva attuazione (la produzione di un valore) richiede che si attivino in concreto le procedure di spesa

Perciò per analizzare la capacità di spesa dei Comuni, e quindi la capacità dell'ente di tradurre in valori d'uso (per usare una terminologia degli economisti classici), in servizi concreti le risorse iscritte in bilancio si è costruito un indicatore specifico, l'indicatore α . Esso è calcolato, sulla base delle indicazioni riportate nella nota 3, nel modo seguente:

$$\alpha = 1 - \frac{\text{stanziamento-impegno}}{\text{stanziamento}}$$

Come si evince dalla formula, quanto più α si avvicina ad 1, tanto più l'amministrazione risulta efficiente perché impegna l'intera somma stanziata. Un valore di α vicino a zero, invece, significa una incapacità del Comune di dare attuazione alle procedure amministrative e/o ai processi sociali in grado di dare vita ai servizi (richiesti dalla collettività) previsti dal bilancio.

Si è calcolato l'indice α sia per quanto riguarda la spesa sociale totale, sia per ogni capitolo di spesa e per ogni ambito di intervento; calcolare l'indice α anche nei diversi ambiti, ha lo

scopo di capire se l'eventuale inefficienza nello spendere le somme stanziato, riguarda solo alcuni settori di intervento. E' evidente che questo indicatore di "efficienza" delle procedure di spesa va valutato congiuntamente agli indicatori di costruzione del bilancio. Infatti, per un'analisi il più possibile completa, è importante incrociare gli indici di capacità di spesa con gli indici di attenzione: un comune potrebbe risultare efficiente nello spendere le somme previste per una particolare utenza ma, nello stesso tempo, aver stanziato una cifra talmente esigua che l'alta efficienza si può associare ad una bassa efficacia dell'azione realizzata.

Per quanto riguarda la seconda fase del progetto - l'attivazione di Comunità - va evidenziato che il momento di confronto dei risultati ottenuti con i testimoni privilegiati delle Comunità locali a cui essi si riferivano ha svolto il ruolo di attivare processi:

- a) di riformulazione dei bilanci, superando l'inerzia dell' "eterno ritorno dell'uguale", legge non scritta con cui spesso si redigono i bilanci (la regola per cui una voce si modifica solo a seguito di pressioni specifiche);
- b) di rinnovamento delle politiche sociali attraverso concrete ipotesi di riprogettazione degli interventi già possibili sulla base delle risorse iscritte nei bilanci.

Tali attivazioni vanno considerate fondamentali in un'ottica di (ri)valorizzazione dei servizi che voglia tener insieme l'aspetto economico e l'aspetto sociale.

Va anche sottolineato che la scelta di interloquire con testimoni privilegiati va ricondotta all'idea che essi, in quanto espressione di "corpi intermedi", o responsabili politici, fossero gli attori sui quali più credibilmente si potesse contare per le azioni di riqualificazione e rivalorizzazione suddette.

L'originalità di questo approccio in ogni caso non consiste tanto nel tentativo di coinvolgere la comunità locale in un percorso di progettazione delle politiche (è già stato fatto più volte), quanto piuttosto nel fatto che siamo partiti dal dato economico, che in qualche modo rende più visibile un prodotto imma-

LA SECONDA FASE DEL PROGETTO

LE QUESTIONI APERTE

teriale così complesso e sfuggente quale quello connesso alle politiche sociali.

Si tratta probabilmente del percorso inverso a quello tracciato dai produttori di beni materiali che tendono ad arricchire i loro prodotti (automobili, abbigliamento, alimentari ecc.) di un valore aggiuntivo costituito da servizi immateriali (informativi, bancari, telefonici assicurativi, ecc.). Nel caso delle politiche sociali l'immaterialità dei suoi servizi è così profonda che rende difficile rappresentazioni di prodotti nei quali possano riconoscersi sia il mondo dei produttori che quello dei clienti.

Tale percorso ha posto un interrogativo di fondo: una maggiore visibilità e condivisione di tali prodotti può essere attivata utilizzando gli strumenti propri della pianificazione economica in integrazione con quelli della progettazione sociale?

Questo è una delle domande implicite nella nostra ricerca Res che le giornate di studio promosse dallo Studio APS ci hanno aiutato a mettere meglio a fuoco e sulla quale stiamo continuando a lavorare per verificare possibili scenari di orientamento.

La nostra indagine ha almeno due grandi limiti:

- a)** si muove comunque troppo dentro la logica del "vincolo di bilancio" - le risorse iscritte in bilancio come vincolo per la realizzazione di interventi sociali - dando poco spazio alla mancata produzione di servizi (valore) dovuta all'incapacità degli enti locali di attivare finanziamenti possibili;
- b)** non tiene conto di indicatori di qualità sociale che completerebbero in modo interessante una indagine sul valore dei servizi prodotti.

Su entrambi questi limiti stiamo lavorando. Sul punto **a** stiamo procedendo alla costruzione di indicatori che possano dar conto di quanto l'ente locale si è attivato nella ricerca di risorse per la realizzazione di iniziative nel campo dei servizi alla persona. Anche per quanto concerne il punto **b**, il percorso intrapreso è quello di elaborare indicatori in grado di cogliere la capacità dei servizi di soddisfare i bisogni delle persone nella loro complessa articolazione.

Nonostante questi limiti ci sembra di poter dire che l'indagine

condotta ci ha portati ad alcuni risultati interessanti:

- a livello generale essa ha reso consapevoli i testimoni privilegiati delle comunità locali intervistati durante la II fase del progetto ReS del perdurare di una cultura assistenzialistica che va affrontata con concrete strategie di rinnovamento degli interventi, elaborate congiuntamente da enti pubblici e terzo settore;

- nei Comuni interessati dalla nostra indagine è cresciuta la consapevolezza di quanto paradossale sia una situazione nella quale il settore delle politiche sociali ha difficoltà a trovare al suo interno le risorse culturali per riscattarsi e per trasformarsi, nonostante il consistente incremento delle possibilità di accesso a finanziamenti per la spesa socio-assistenziale. Ed è anche emerso come ciò andasse ricondotto al fatto che, in una realtà in rapida trasformazione, nella quale numerosi fenomeni si intersecano, il settore dei servizi alla persona sembra non sapersi dotare di strumenti qualificati per rispondere alla complessità sociale.

Da questo punto di vista ci sembra di poter dire che il nostro progetto ha contribuito, attraverso il percorso di attivazione della comunità, ad incrementare il valore (sarebbe interessante darne, anche attraverso tecniche sperimentali di calcolo, una precisa stima economica) di alcuni strumenti di pianificazione e realizzazione delle politiche sociali: ad esempio il tavolo di concertazione messo in atto dal Comune di Napoli (luogo nel quale operatori del privato sociale e del pubblico si confrontano sulle politiche sociali comunali), lo sportello Volinforma a Napoli (strumento di informazione e collegamento per i gruppi di volontariato e gli altri organismi del terzo settore), il protocollo aggiuntivo per il sociale dell'agro sarnese-nocerino e Il Piano di zona sulle politiche socio-sanitarie della stessa area (strumenti di programmazione sovracomunale delle politiche sociali del territorio), e lo stesso Studio ERReSSE che da qualche mese abbiamo costituito con l'intenzione di offrire consulenze e servizi nel settore delle politiche sociali.

In altri termini ci sembra che il nostro metodo di lettura delle

politiche sociali abbia fatto emergere la consapevolezza che molti problemi nascono da carenze soprattutto culturali, dalla poca capacità del settore dei servizi alla persona (sia nei sua dimensione politica che del privato sociale) di dare valore alle risorse potenziali che possiede (risorse economiche, strutturali, professionali, etc.). Prendiamo ad esempio i pantaloni di Armani - che hanno un valore aggiuntivo rispetto al valore dei fattori materiali che hanno concorso alla sua produzione, e che è costituito dal valore attribuito ad Armani come marchio di qualità e di status - è un po' come se nelle aree della nostra indagine (esclusa Napoli) si stessero muovendo i primi passi (anche grazie al percorso di attivazione della Comunità promosso dal nostro progetto) nell'individuare tra gli amministratori e gli addetti capacità e strumenti culturali in grado di riconoscere la "qualità" e di attribuirgli un valore.

Su questa linea della scarsa capacità di dare valore alle risorse possedute, ci sembra di poter introdurre un ulteriore elemento di riflessione relativo alla difficoltà degli amministratori locali di investire risorse economiche con equilibrio tra servizi di front-office e di back-office (progettazione, valutazione, formazione, consulenza e supervisione agli operatori, sistemi informativi).

Infatti la tendenza è quella di sottodimensionare le attività relative agli strumenti e agli spazi di manutenzione dei processi organizzativi, per cui la quasi totalità delle risorse economiche nei Comuni oggetto della nostra indagine viene investita nel front-office. Tale scelta può apparire nell'immediato economicamente efficiente (massimizza l'output ottenuto con determinate risorse) e politicamente remunerativa ; ma si rivela alla lunga inefficace nel rispondere ai bisogni di una società complessa e, utilizzando il linguaggio degli economisti, dinamicamente inefficiente perché non attiva il circolo virtuoso - qualificazione delle risorse umane - incremento delle risorse economiche - aumento della quantità e qualità dei servizi offerti.

Due sono i livelli sui quali ci stiamo muovendo per contribuire

a portare avanti la riflessione intorno al lavoro nei servizi alla persona:

- Un livello prevalentemente etico-politico di sensibilizzazione delle Istituzioni, orientato a rendere più visibile il valore connesso alle politiche sociali per ottenere una sempre maggiore considerazione degli interventi sociali quali destinatari di risorse economiche. Ancora oggi infatti, alle politiche sociali vengono destinate risorse scarse rispetto ad altri interventi di pubblica utilità (ad esempio lavori pubblici, ecc.); e la ragione va anche ricercata nella poca attenzione che è stata dedicata a rendere palese la “redditività” delle stesse, cioè il loro valore. Un valore che è spesso misurabile in termini di minori costi futuri per la collettività. Basti pensare, per fare un esempio, a come una giusta valutazione della riduzione dei costi (in termini di abbattimento delle spese future per interventi di recupero, reinserimento e riabilitazione) potrebbe rafforzare la posizione di tutti coloro che considerano ancora troppo piccolo lo spostamento dell’asse portante delle politiche sociali nella direzione della prevenzione. E’ evidente, dunque, che quanto detto ha a che vedere con scelte di priorità che devono compiere coloro che amministrano la cosa pubblica ma anche con la capacità degli operatori e delle organizzazioni del terzo settore di elaborare in modo nuovo e “comunicabile” ai non addetti ai lavori, il valore dei servizi prodotti.

- E qui entra in gioco il secondo livello che investe più direttamente i singoli organismi che realizzano servizi alla persona. Essi dovrebbero rendersi conto che in questa nuova stagione diventa sempre più importante imparare a misurare quello che si fa, anche in termini economici. Si tratta di sperimentare e sottoporre ad esame critico una analisi dei costi e benefici del servizio offerto. Per quanto riguarda i primi si può senz’altro dire che esistono strumenti collaudati sui quali non vale la pena sperimentare nuove tecniche di misurazione. Rispetto ai benefici prodotti dalle attività realizzate, la prospettiva è quella di sviluppare e approfondire una contabilità sociale che tenga

conto dei risultati in termini di maggior benessere traducibile anche in valori economici, affinando al tempo stesso gli strumenti di valutazione non quantitativi del prodotto dei servizi alla persona.

In questo senso vanno lette alcune iniziative promosse (una già conclusa, altre in corso di realizzazione) dallo Studio ERReSSE:

- la realizzazione di due iniziative formative (la seconda è ancora in corso) rivolte a persone impegnate con funzioni di progettazione in organismi del terzo settore (con la presenza, nella seconda edizione, anche di operatori pubblici); tali iniziative, definite entrambe "Progettare il sociale", sono state orientate a sviluppare le capacità di progettazione dei partecipanti. I formatori (tre sociologi e un economista) hanno promosso una sorta di laboratorio di contaminazione e integrazione tra discipline diverse; nella progettazione e realizzazione delle esercitazioni, delle lezioni e dei gruppi di elaborazione si è creato tra i formatori prima, e tra i partecipanti poi, un interessante clima di "ricerca". Ad esempio si è lavorato sul confronto e sulla possibilità di integrare le ipotesi e i relativi sviluppi operativi che sottendono alla progettazione sociale, al business plan e al fund raising. I risultati ottenuti sono ancora parziali e frammentari; tuttavia, nonostante le difficoltà i dubbi e le incertezze siano ancora piuttosto rilevanti, possiamo testimoniare che il clima di contaminazione ha sostanzialmente arricchito le prospettive di analisi e le relative strumentazioni delle persone coinvolte.

- la collaborazione alla elaborazione di uno strumento di lettura dei bilanci pubblici (in corso di pubblicazione) in cui, a partire dal nuovo assetto legislativo e contabile degli enti locali e tenendo conto delle riflessioni fin qui maturate, si propone una metodologia di lavoro utile, in prospettiva, per la costruzione di bilanci sociali dei Comuni.

BIBLIOGRAFIA

- C. Borzaga, G. Fiorentini, A. Maticena, Non profit e sistemi di welfare, NIS, Roma 1996.
- G. Brosio, Economia e finanza pubblica, NIS, Roma, 1986.

- G. Cascone, M.V. Musella (a cura di), Comune e Comunità, Edizioni Athena, Napoli, 2000.
- M.Musella, Bilancio comunale e politiche sociali a Napoli, in Rivista dei tributi locali, agosto 1995.
- M.Musella, (a cura di) Volontariato, politiche sociali e bilanci comunali, Edizioni Athena, Napoli, 1998.
- F. Olivetti Manoukian, Produrre servizi Lavorare con oggetti immateriali, Il Mulino, Bologna 1998.
- M. Viviani, Specchio magico. Il bilancio sociale e l'evoluzione delle imprese, Il Mulino Bologna 1999.

