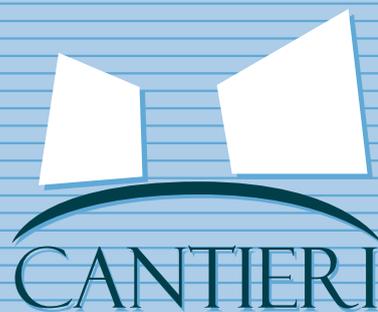


Rendere conto ai cittadini

Il bilancio sociale
nelle amministrazioni pubbliche



ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
I MANUALI

Il bilancio di esercizio tradizionale non costituisce uno strumento sufficiente a *rendere conto* ai cittadini dell'operato di un'amministrazione pubblica. I dati economico-finanziari, infatti, non leggono l'attività e i risultati dell'amministrazione dal punto di vista del cittadino, che è interessato principalmente a capire in che modo essa svolge il suo mandato, quali sono le priorità e gli obiettivi di intervento, quali i livelli di prestazione attesi e realizzati e soprattutto gli effetti prodotti dalla propria azione. L'ingresso recente del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche sembra rispondere in modo nuovo e più efficace a questa esigenza crescente di trasparenza e comunicazione all'esterno delle scelte e dei risultati raggiunti. Si tratta, in altri termini, di esplicitare in un dialogo aperto con la comunità di riferimento il modo in cui l'amministrazione interpreta il proprio ruolo e assume le proprie responsabilità. Il manuale, realizzato proprio a partire da un'attenta analisi delle principali esperienze di realizzazione del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche, intende fornire un approccio e una metodologia di riferimento per la rendicontazione sociale in ambito pubblico.

Il manuale è stato realizzato nell'ambito del laboratorio sulla rendicontazione e il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche del Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Hanno contribuito alla stesura del volume:

ANGELO TANESE, responsabile dei laboratori del Programma Cantieri, dirigente Arpalazio e docente di Organizzazione e marketing presso la Facoltà di Scienze Sociali dell'Università di Chieti-Pescara, ha curato la stesura del volume, è autore dei paragrafi 1.1, 1.3, 3.3, 5.3, 5.4 e coautore dei paragrafi 1.2, 3.1, 5.1, 5.2 e dei capp. 2 e 4;

EMILIANO DI FILIPPO, Programma Cantieri, ha curato lo studio dei casi ed è coautore del cap. 4 e dei paragrafi 1.2, 5.1;

FABRIZIO DE FABRITIIS, Beni Pubblici srl e LUCIANO HINNA, Università di Tor Vergata, sono coautori del paragrafo 1.2;

LIDIA D'ALESSIO, Università di Roma Tre, FABRIZIO PANOZZO, Università Ca' Foscari di Venezia, FABRIZIO PEZZANI, Università Bocconi, MICHELE BERTOLA, Comune di Cesena, SABINA RATTI e ILARIA LENZI, Fondazione Enrico Mattei, sono coautori del paragrafo 1.4;

ALESSANDRA VACCARI e GIANLUCA PRINCIPATO, Scs Consulting, LUCA BISIO, Labser, MARIA GIULIA CATEMARIO, Programma Cantieri, sono coautori del cap. 2;

ALFREDO ALESSANDRINI, Provincia di Parma, è coautore del paragrafo 3.1, FRANCESCO VERMIGLIO, Università di Messina, è autore del paragrafo 3.2;

ALESSANDRA VACCARI e GIANLUCA PRINCIPATO; RICCARDO GIOVANNINI, Rga srl, CRISTIANA ROGATE, Seneca srl, sono coautori del cap. 4;

TONI MUZI FALCONI e NICOLETTA CERANA, Ferpi, MICHELE BERTOLA sono coautori del paragrafo 5.1;

GIOVANNI MORO, Fondazione Cittadinanzattiva, è coautore del paragrafo 5.2;

MARIO VIVIANI, Dtn Consulenza, ha contribuito all'elaborazione delle idee contenute nel cap. 1;

Hanno realizzato i box relativi allo studio dei casi:

ILARIA BRAMEZZA, Comune di Venezia, ALFREDO ALESSANDRINI, Provincia di Parma, ALBERTO SCHEDA, Comune di Imola, PAOLO FRASCISCO, Asl di Biella, PATRIZIA BRUTTI, Comune di Perugia, DANIELA ORI, Comune di Copparo, STEFANO FOSCHI, Comune di Cesena, PIERANGELO ROMERSI, Provincia di Piacenza, ELISA GARDELLA, Comune di Bologna, NICOLETTA FILIBERTI, Comune di Cremona, PAOLA POGGIOLLINI, Comune di Ferrara, CATERINA GRECHI, Comune di Terni, MARIA LUISA BUFFO, Provincia di Genova, LUIGINA CAZZETTA, Comune di Maglie, VALENTINA GABELLI, Provincia di Ravenna.



A CURA DI ANGELO TANESE

Rendere conto ai cittadini

Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche

ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
I MANUALI



Edizioni Scientifiche Italiane

Si desidera esprimere un sincero ringraziamento per il contributo offerto all'elaborazione delle idee e delle indicazioni contenute in questo manuale a tutti i partecipanti al laboratorio su rendicontazione e bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche del Programma Cantieri.

Oltre a coloro che hanno contribuito alla stesura del manuale, il nostro ringraziamento va a Antonio Gaudio di Cittadinanzattiva, Elisa Romagnoli e Vittorio Severi del Comune di Cesena, Maurizio Pesci del Comune di Copparo, Sara Generali e Paolo Viani del Comune di Cremona, Marcella Marani, Francesca Scalambra, Elisabetta Scavo e Sabina Tassinari del Comune di Ferrara, Graziana Canavacci del Comune di Terni, Gianni Giraudò della Comunità Capodarco di Roma, Anna Maria Villa del Dipartimento della Funzione Pubblica, Giuseppe Raviglia del Formez, Carlo Mochi Sismondi di ForumPA, Iliaria Catastini di Hill&Knowlton Gaia, Maurizio Sarti dell'Inpdap, Luca Bisio di Labser, Antonella Borghesi della Provincia di Parma, Domenico Randi della Provincia di Ravenna, Laura Sesti e Stefano Stefanini della Regione Emilia Romagna, Maria Luisa Baroni della Regione Marche, Leandro Barozzi di Rga Srl, Renato Ruffini dell'Università Carlo Cattaneo di Castellanza, Luca Anselmi e Alessandro Capocchi dell'Università di Pisa, Patrizio Monfardini dell'Università di Siena, Marco Meneguzzo, Denita Cepiku e Fabio Monteduro dell'Università Tor Vergata di Roma, Andrea Casadei di Philanthropy Centro Studi, Manila Marcuccio e Ileana Steccolini della Sda Bocconi e Paolo D'Anselmi.

Un ringraziamento particolare va a Pia Marconi, direttore generale dell'Uipa, a Mauro Bonaretti e Renato Tasca, responsabili del team di coordinamento del Programma Cantieri, e a tutto lo staff del Programma Cantieri.

Un grazie speciale, infine, a Riccardo Mussari, dell'Università di Siena, per le preziose indicazioni fornite nella rilettura del testo.

© 2004 – Edizioni Scientifiche Italiane Spa
80121 Napoli – Via Chiatamone, 7
00185 Roma – Via dei Taurini, 27
info@esispa.com – www.esispa.com

Azienda con sistema qualità certificato da



Indice

Presentazione di Federico Basilica	7
Introduzione	9
1. A chi e perché rendere conto	15
1.1 L'ingresso del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche	15
1.2 I requisiti del processo di rendicontazione sociale	24
1.3 Significato e natura del processo di rendicontazione sociale	36
1.4 Le finalità della rendicontazione sociale	41
2. Le forme della rendicontazione	59
2.1 Il bilancio sociale annuale	60
2.2 Il bilancio sociale di mandato	61
2.3 Il bilancio ambientale	64
2.4 Rapporti e bilanci di settore	68
2.5 Il bilancio di genere	70
2.6 Il bilancio sociale oltre i confini istituzionali del singolo ente	76
3. Principi e linee-guida per la rendicontazione sociale	81
3.1 Il rapporto tra il processo di rendicontazione sociale e il sistema di programmazione e controllo	82
3.2 Gli standard di rendicontazione sociale	89
3.3 Una metodologia di riferimento	100

4. Le fasi di costruzione del bilancio sociale	102
4.1 L'impostazione del progetto	103
4.2 La fase di costruzione del sistema di rilevazione	121
4.3 La fase di redazione del documento	150
5. Le condizioni per un utilizzo efficace del bilancio sociale	162
5.1 Comunicare il bilancio sociale: i processi di comunicazione interna ed esterna	163
5.2 Rendicontazione sociale e processi di partecipazione dei cittadini	171
5.3 Il bilancio sociale e i processi di cambiamento organizzativo	178
5.4 La rendicontazione sociale come oggetto di politica pubblica	186

Presentazione

Oggi le amministrazioni pubbliche sono sempre più spesso chiamate a dar conto del loro operato ai cittadini, dei risultati conseguiti con l'uso delle risorse pubbliche.

Questa domanda di *accountability* richiede che le amministrazioni pubbliche sviluppino la capacità ricorrere a forme innovative di comunicazione delle proprie scelte di programmazione, delle modalità di attuazione e degli impatti delle proprie politiche di intervento, non solo in termini di risorse economico-finanziarie assorbite, ma soprattutto in termini di efficacia.

Vi è una necessità crescente di sperimentare strumenti di rendicontazione diversi e aggiuntivi rispetto al bilancio di esercizio, che rendano più trasparenti e leggibili da parte del destinatario finale i risultati raggiunti dall'amministrazione.

Negli ultimi anni, il bilancio sociale ha ricevuto un'attenzione crescente nelle amministrazioni pubbliche, particolarmente negli enti locali, come strumento idoneo a sperimentare nuove forme di rendicontazione. In assenza di vincoli o di riferimenti normativi, questo strumento è stato adottato su base volontaria ed ha assunto forme diverse, seguendo metodologie di redazione non riconducibili ad un unico schema.

Vi è tuttavia un elemento di fondo che accomuna l'utilizzo del bilancio sociale nelle diverse amministrazioni che lo hanno adottato, ed è la consapevolezza che occorre dare

evidenza alla funzione sociale dell'azione amministrativa.

Il bilancio sociale è innanzi tutto uno strumento per riaffermare e legittimare il ruolo delle amministrazioni pubbliche nella società, per esplicitare il rapporto tra il processo di formulazione e attuazione delle politiche pubbliche o di erogazione di servizi e il livello di benessere della collettività, di valore prodotto per i cittadini.

Inoltre, il bilancio sociale costituisce anche il segnale di un'esigenza crescente di partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni.

Si tratta infatti di uno strumento che vuole favorire il dialogo e il confronto, aiutare a individuare le priorità nelle scelte dell'amministrazione, in un processo circolare di condivisione dei processi di programmazione e di valutazione dei risultati.

In questo senso, l'introduzione della rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche può rappresentare un'occasione per dotarsi di metodologie e strumenti più efficaci nei processi di formulazione e valutazione delle politiche pubbliche.

L'interesse rivolto dal Dipartimento della Funzione Pubblica al bilancio sociale va posto in relazione al valore che esso può assumere nel processo di cambiamento delle amministrazioni pubbliche, per contribuire a renderle sempre più vicine alle esigenze dei

cittadini e delle imprese, e sempre più efficaci nella realizzazione degli impegni assunti, come indicano le priorità di intervento del Programma Cantieri.

Pertanto, l'obiettivo di questo manuale è di fornire alle amministrazioni pubbliche una chiave di lettura per comprendere il significato di questo nuovo strumento di rendicontazione, una guida per orientare le scelte rispetto ai diversi approcci possibili, una metodologia operativa di riferimento per la sperimentazione.

Federico Basilica

Capo del Dipartimento
della Funzione Pubblica

Introduzione

Questo volume è il risultato dell'attività del laboratorio sul tema *Rendicontazione e bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche* realizzato dal Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il laboratorio è stato attivato in risposta ad un crescente interesse da parte di amministrazioni pubbliche, in particolare enti locali, all'utilizzo del bilancio sociale come strumento diverso dal bilancio di esercizio per *rendere conto* ai cittadini del proprio operato. L'iniziativa del Programma Cantieri si è posta l'obiettivo di osservare e comprendere tale fenomeno, innanzitutto per interpretarne il significato profondo e analizzarne le forme, e secondariamente per fornire una riflessione metodologica e un supporto operativo per tutte le amministrazioni interessate a sperimentare strumenti di rendicontazione sociale.

Al progetto hanno aderito e preso parte attivamente circa una ventina di amministrazioni tra quelle che in questi ultimi anni hanno realizzato le esperienze più significative di rendicontazione sociale nelle sue diverse forme (bilancio sociale, ambientale, di mandato, rapporti etici e di settore) e coinvolgendo i dirigenti e funzionari che ne sono stati i principali protagonisti.

Hanno inoltre accettato con grande disponibilità di partecipare alla discussione e al confronto numerosi esperti e studiosi dell'ar-

gomento a livello nazionale, provenienti sia dal mondo accademico che dalla consulenza.

Intorno al laboratorio si è così costituito un contesto di lavoro particolarmente positivo e fertile.

Positivo perché l'approccio che ha caratterizzato le attività svolte è stato di grande apertura: non si è partiti da idee e modelli di riferimento già definiti, ma i partecipanti hanno accettato di confrontare e mettere in discussione i propri punti di vista, talvolta anche molto discordi, sul significato e l'utilizzo del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche. Si è cercato, insomma, di trattare con spirito critico l'argomento sin dal primo incontro, senza dare per scontate le risposte a due domande di fondo: *perché* le amministrazioni pubbliche devono *rendere conto* delle proprie azioni con nuovi strumenti rispetto a quelli già disponibili? E, tenuto conto del significato che il bilancio sociale assume nel loro contesto, in che modo è corretto approcciare e realizzare il *processo di rendicontazione*?

A partire da questa impostazione, il laboratorio ha previsto due percorsi: da un lato le amministrazioni partecipanti hanno compilato una griglia con cui leggere la propria esperienza; dall'altro, nel corso di tre incontri in plenaria, sono stati progressivamente affrontati i diversi temi emersi dalla discussione e dallo studio dei casi.

Amministrazioni che hanno compilato la griglia di autovalutazione

1. Asl 12 Biella
Bilancio sociale
2. Comune di Bologna
Rapporto etico
3. Comune di Cesena
Bilancio sociale
4. Comune di Copparo
Bilancio sociale
5. Comune di Cremona
Bilancio sociale di mandato
6. Comune di Ferrara
Bilancio di mandato
Bilancio sociale dei giovani
Bilancio ambientale
7. Comune di Imola
Bilancio sociale
8. Comune di Maglie
Bilancio sociale
9. Comune di Perugia
Rapporto sociale
10. Comune di Terni
Bilancio sociale
11. Comune di Venezia
Bilancio sociale
12. Provincia di Genova
Bilancio sociale
13. Provincia di Parma
Bilancio sociale
14. Provincia di Piacenza
Bilancio sociale e di programma
15. Provincia di Ravenna
Bilancio sociale

Questo doppio percorso, di analisi empirica e di confronto teorico e metodologico, è stato poi particolarmente fertile, perché ha consentito di pervenire ad una sintesi, che potesse restituire la ricchezza del dibattito e delle esperienze realizzate.

Il manuale è il risultato di questo tentativo di sintesi. Come si evince dal titolo del volume, esso non contiene unicamente una metodologia operativa per realizzare il bilancio sociale, ma delle chiavi di lettura per collocare l'utilizzo di questo strumento in un processo più ampio di *resa del conto* ai cittadini.

Un processo che ha profondi significati e importanti implicazioni sia all'esterno che all'interno dell'amministrazione, e da diversi punti di vista (politici, organizzativi, gestionali e culturali). L'obiettivo è di fornire delle linee guida utili e utilizzabili per la rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche interessate alla sperimentazione, senza tuttavia voler ricondurre i risultati ad uno schema interpretativo rigido e ad un mero percorso operativo.

Prima di descrivere brevemente la struttura e l'articolazione del volume, va fatta una piccola precisazione.

Nel testo, data la prevalenza di enti locali come amministrazioni che hanno sperimentato sinora il bilancio sociale, si fa spesso esplicito riferimento negli esempi e nella trattazione a questa tipologia di amministrazio-

ni. Tuttavia, sia le riflessioni teoriche che le proposte metodologiche contenute nel manuale possono essere applicate, con gli opportuni adattamenti, a tutte le tipologie di aziende e amministrazioni pubbliche, dagli enti territoriali, alle agenzie regionali e nazionali, agli enti previdenziali, alle amministrazioni centrali dello Stato.

Il manuale si articola in cinque capitoli, attraverso i quali si definisce progressivamente un percorso corretto di sperimentazione del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche. In ciascun capitolo sono riportati ampi esempi e riferimenti ai casi concretamente analizzati; anzi, i casi stessi sono spesso il fondamento su cui poggiano le riflessioni teoriche e metodologiche.

Il primo capitolo colloca il fenomeno *bilancio sociale* nelle amministrazioni pubbliche in un contesto di significato più ampio, che muove dal bisogno di *accountability* che non coinvolge solo istituzioni pubbliche. Si è cercato tuttavia di chiarire le specificità del concetto di *responsabilità sociale* nelle amministrazioni pubbliche rispetto all'analogo concetto adottato nel mondo delle imprese. Inoltre, sempre nel primo capitolo, sono fornite definizioni e interpretazioni del processo di rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche e della sua utilità.

Nel secondo capitolo sono brevemente descritte le differenti forme che assume il

processo di rendicontazione nelle amministrazioni pubbliche, attraverso una rapida rassegna delle principali tipologie di documenti attualmente prodotti: dal bilancio sociale annuale e di mandato, al bilancio ambientale, di settore e di genere.

Nel terzo capitolo si attribuisce particolare importanza al chiarimento del rapporto esistente tra processo di rendicontazione sociale e sistema di programmazione e controllo di gestione delle amministrazioni, per ribadire e rafforzare una loro lettura congiunta e fortemente integrata. Dopo una breve rassegna dei principi di rendicontazione sociale stabiliti da alcuni standard nazionali e internazionali, nel capitolo si individua una metodologia di riferimento, quella proposta dal laboratorio del Programma Cantieri al termine dei suoi lavori.

Negli ultimi due capitoli (quarto e quinto) tale metodologia viene analizzata e descritta nelle sue diverse componenti, sia per quanto attiene alla costruzione in senso stretto del documento bilancio sociale (capitolo quarto) nelle sue diverse fasi operative, sia per la gestione dei processi ad essa strettamente collegati (capitolo quinto).

Il quadro che ne emerge è quello di una linea guida molto più orientata alla costruzione di senso, alla definizione di un approccio e di una impostazione che non alla pre-

sentazione di un modello; il manuale non pretende infatti di *dire l'ultima parola* su un tema che nei prossimi anni sarà comunque ulteriormente arricchito da altre sperimentazioni e riflessioni.

Come in tutte le innovazioni, in questo caso sia di prodotto che di processo, anche la strada del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche sarà tracciata solo percorrendola; il laboratorio del Programma Cantieri, di cui questo volume è il risultato, ha cercato di portare il più avanti possibile questo percorso, per lasciare il testimone a tutti coloro che si confronteranno nei prossimi anni con i quesiti posti e i temi di seguito trattati.

1. A chi e perché rendere conto

1.1 L'ingresso del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche

1.1.1 Il fenomeno

Un nuovo fenomeno da alcuni anni interessa le amministrazioni pubbliche in Italia: la realizzazione del bilancio sociale, come strumento per *dar conto* ai cittadini del proprio operato, rendendo trasparenti e comprensibili all'esterno i programmi, le attività e i risultati raggiunti.

Anche se per il momento si tratta di uno strumento impiegato da un numero alquanto ridotto di amministrazioni (per lo più qualche decina di enti locali e, solo di recente, alcune aziende sanitarie e alcune regioni) l'ingresso del bilancio sociale nel settore pubblico è degno di particolare attenzione, almeno per due motivi.

Il primo è che si tratta di uno strumento adottato volontariamente, cioè non richiesto da alcuna disposizione normativa o adempimento contabile, sebbene possa essere considerato coerente con quanto formalmente previsto dal quadro normativo.

Il secondo motivo è che dopo un avvio un po' in sordina alla fine degli anni '90, il bilancio sociale ha conosciuto dall'inizio di questo nuovo decennio una più ampia diffusione con un tasso di crescita esponenziale, coinvolgendo e interessando un numero sempre più elevato e tipologie diverse di amministrazioni pubbliche¹.

Il fenomeno si manifesta in genere come sperimentazione di un primo bilancio sociale (con forme e finalità anche diverse, come vedremo), non sempre supportata da riferimenti metodologici precisi e da approcci consolidati, data appunto la limitata esperienza che le amministrazioni italiane hanno maturato al riguardo. Lo scopo di questo manuale è fornire una traccia, un riferimento utile per orientare le scelte e le azioni di quelle amministrazioni che intendano realizzare un proprio bilancio sociale.

Se questo è il fine che vogliamo raggiungere, il nostro percorso deve partire dalle stesse domande che ciascun amministratore, direttore generale, dirigente o funzionario di un ente si pone inizialmente: cos'è un bilancio sociale? In cosa si differenzia dal bilancio tradiziona-

1. Un censimento delle amministrazioni pubbliche che in Italia hanno realizzato il bilancio sociale non è stato oggetto del Laboratorio ed esula dal presente Manuale. Le prime esperienze sono comunemente attribuite al Comune di Bologna, che nel 1997 ha realizzato il primo bilancio sociale relativo alle "Libere Forme Associative", e ad una serie di comuni, tra cui Terni, Trieste, Copparo, Milano, che sempre sul finire degli anni '90 hanno sperimentato le prime forme di bilancio sociale, riferite all'intero ente o a singoli settori.

le? A cosa serve? Di cosa ho bisogno per farlo? Chi e come lo realizza?

A partire da questo capitolo cercheremo di dare progressivamente risposta a tali quesiti, cercando di mettere il lettore nelle migliori condizioni per affrontare in modo efficace la gestione di uno strumento così nuovo.

Una prima risposta alla domanda: “Cos’è il bilancio sociale?”, possiamo trovarla semplicemente andando a leggere la presentazione che di esso fanno le amministrazioni che l’hanno adottato.

Ad esempio, nella presentazione del primo bilancio sociale del Comune di Cesena, il direttore generale chiarisce che:

“Il bilancio sociale è stato adottato dal comune di Cesena quale strumento attraverso cui fornire un rendiconto chiaro, globale della cultura, dei valori e delle attività svolte, evidenziando le ricadute e i risultati sociali dell’operato dell’ente nei confronti dei cittadini e delle istituzioni locali; persegue quindi l’applicazione pratica di un principio di *trasparenza* dell’attività pubblica che si sviluppa prima sulla riflessione sulle potenzialità interne e poi si traduce nello sforzo di decodificare gli obiettivi e risultati in concetti e chiari e significativi per gli utenti e per gli stessi operatori. In questo modo il comune si espone al giudizio, alla valutazione delle altre istituzioni pubbliche e private ma anche dei cittadini con la convinzione che la partecipazione reale si realizzi attraverso la condivisione dei programmi, dei progetti e dei risultati, senza tralasciare le eventuali criticità in modo da poter proporre le azioni di miglioramento necessarie”²

E ancora, la Provincia di Genova all’inizio del suo bilancio sociale 2002, così motiva l’adozione di questo nuovo strumento:

“Poche persone sono in grado di leggere e capire un bilancio pubblico che rischia così di rimanere oscuro per il cittadino. Con il bilancio sociale la Provincia di Genova vuole presentare in forma nuova quello che ha fatto per ogni gruppo sociale portatore d’interesse (istituzioni, categorie sociali, utenti dei servizi, associazioni, risorse umane interne all’ente, fornitori, rappresentanti della collettività) e per ognuno degli ambiti indicati nel programma di mandato. L’idea che sta alla base di questo bilancio è quella di renderlo leggibile a tutti, con uno strumento già utilizzato dalle aziende, ma innovativo per la pubblica amministrazione che permette di spiegare i propri conti in modo chiaro e nello stesso tempo fa riscoprire il senso sociale di ogni bilancio, ossia i risvolti che esso ha sulla collettività.

Il bilancio sociale offre, infatti, una rendicontazione chiara e trasparente delle idee e dei valori dell’organizzazione, dei progetti, dei programmi, degli interventi, degli investimenti, dei risultati conseguiti e dei benefici raggiunti, sviluppando l’analisi dal punto di vista degli *stakeholder* (portatori di interessi) e non si ferma alla rendicontazione prevista dalla legge, ma prende in esame la capa-

2. Comune di Cesena, *Bilancio sociale*, Edizione 2003, p. 8.

cità dell'ente di attrarre risorse aggiuntive al di là di quelle di bilancio, che gli permettono di essere protagonista e incentivatore dello sviluppo socio economico culturale della realtà amministrata.

La sua vocazione è informativa e di comunicazione, pertanto espone contenuti di carattere introduttivo volti ad illustrare i compiti istituzionali, la missione e le responsabilità sociali, economiche e relazionali dell'ente.

Il bilancio sociale è, perciò, un mezzo di comunicazione facile e immediato che intende coinvolgere le rappresentanze organizzate dei cittadini nei processi decisionali per lo sviluppo del territorio. Non si tratta, quindi, di un ulteriore documento tecnico che dopo qualche tempo rischierebbe di entrare nella routine degli atti formali, ma di un innovativo fattore culturale di stimolo per la Provincia, finalizzando tutta la sua attività alla soddisfazione delle esigenze del territorio.

Saranno i cittadini ad esprimere il livello di gradimento e di efficacia di questo nuovo modo di presentare il bilancio che in ogni caso ha lo scopo di migliorare le loro conoscenze delle idee dell'amministrazione provinciale e del modo in cui si traducono in servizi, per stimolare il loro interesse e la loro partecipazione concreta e diretta³.

E ancora, il primo bilancio sociale di mandato del Comune di Cremona viene definito come un documento che si propone di:

- essere chiaro, comprensibile e accessibile a tutti e non solo agli *addetti ai lavori*;
- rappresentare in modo completo e non frammentato l'attività amministrativa riferita all'intero mandato istituzionale, facilitando una *visione d'insieme* da un punto di vista sia spaziale (che consideri tutto il territorio) sia temporale (interventi realizzati, in corso e programmati);
- esplicitare la connessione tra scelte effettuate, risorse impiegate e risultati ottenuti all'interno di una cornice unitaria;
- integrare strettamente la dimensione economica, sociale e ambientale⁴.

Il bilancio sociale, quindi, si manifesta nelle amministrazioni pubbliche essenzialmente come il tentativo di rendere accessibile, trasparente e valutabile l'operato dell'amministrazione da parte dei cittadini.

Uscendo dalla mera osservazione empirica e guardando il fenomeno da un punto di vista più generale, si potrebbe anche rilevare che l'uso del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche non è poi un dato così straordinario.

Innanzitutto, è opportuno ricordare che non si tratta di un fenomeno totalmente nuovo, ma che già da tempo ha interessato le imprese del settore privato *profit* e *no profit*, che hanno iniziato a produrre bilanci sociali come forme integrative del bilancio di esercizio per meglio rendere conto ai portatori di interesse di riferimento (i

3. Provincia di Genova, *Bilancio sociale 2002*, p. 2.

4. Comune di Cremona, *Bilancio sociale di mandato 1999/2003*, p. 8.

cosiddetti *stakeholder*) dell'impatto sociale e ambientale del proprio operato. Si potrebbe quindi sostenere che, come già avvenuto in altri ambiti gestionali, le amministrazioni pubbliche scoprono e adattano al proprio contesto una pratica già riconosciuta e sperimentata in questi ultimi anni dalle imprese private.

Secondo questa prospettiva, l'introduzione del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche potrebbe essere considerata come un processo di traduzione ad un contesto pubblico del concetto della *Corporate Social Responsibility*, cui corrisponde l'acronimo inglese CSR, normalmente tradotto in italiano come Responsabilità sociale dell'impresa - RSI. Anche le amministrazioni pubbliche, al pari delle imprese private, devono interpretare e rendere conto della propria responsabilità di *corporate* nei confronti dei propri portatori di interesse. Se il contesto applicativo è diverso, secondo questa visione del fenomeno *bilancio sociale*, la natura del problema sottostante e i fondamenti teorici di un corretto approccio sarebbero gli stessi per le imprese e per le amministrazioni pubbliche.

Secondariamente, anche tutta l'enfasi posta sullo strumento *bilancio sociale* potrebbe essere sopravvalutata. Non sarebbe la prima volta che una nuova *moda* prende piede nel settore pubblico, se guardiamo alla rapida diffusione e, talvolta, all'altrettanto rapida fine di tecniche e strumenti di management che da almeno quindici anni caratterizzano il processo di modernizzazione della pubblica amministrazione italiana.

Le cose, a nostro avviso, non sono così semplici e la lettura del fenomeno non è così scontata. Dietro l'esigenza di dar conto del proprio operato nelle amministrazioni pubbliche si possono trovare bisogni più profondi ed esigenze più antiche rispetto all'applicazione dei principi della *Corporate Social Responsibility*. Così l'uso del bilancio sociale, pur presentandosi con le caratteristiche della moda del momento, può testimoniare la ricerca di soluzioni operative a deficit informativi strutturali delle nostre amministrazioni ed è forse il sintomo di un processo più generale di ripensamento delle logiche e delle forme della rendicontazione in ambito pubblico.

1.1.2 Il bilancio sociale: una nuova moda o un'antica esigenza?

Da dove può partire il nostro ragionamento? Innanzitutto dal tentativo di capire cosa si nasconde dietro la scelta compiuta da un numero crescente di amministrazioni pubbliche italiane di adottare questo strumento.

L'uso del bilancio sociale evoca una riflessione sulla funzione e sul ruolo delle amministrazioni pubbliche nella società. Così come negli ultimi anni il dibattito sul processo di riforma del settore pubblico si è prevalentemente basato sull'esigenza di uniformarsi agli imperativi dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità, i termini emergenti sottesi all'introduzione del bilancio sociale sono quelli di *responsabilità*, di *rendicontazione* e di *legittimazione sociale*.

Le amministrazioni pubbliche sembrano dover ritrovare la propria identità non tanto e non solo in quanto attori economici, gestori

e allocatori di risorse pubbliche, ma riaffermando prima di tutto la propria natura di attori sociali e di istituzioni finalizzate alla salvaguardia e tutela di interessi comuni.

Se questo è vero, il fatto che un'amministrazione pubblica senta il bisogno di rendere conto della propria funzione sociale è il segno innanzitutto di una crisi. Una pubblica amministrazione svolge infatti per definizione una funzione sociale; la sua modalità di rendicontazione delle scelte e dei risultati raggiunti dovrebbe naturalmente essere interpretata come sociale. Si tratta di render conto in ultima analisi a quegli stessi cittadini che, attraverso il meccanismo della rappresentanza, hanno creato e legittimato la sua azione, delegando le *élite* politiche e amministrative a farsi interpreti e gestori di problemi collettivi.

In altri termini, il bilancio delle amministrazioni pubbliche non può non essere sociale per definizione, perché origina dall'uso di risorse comuni destinate a generare benefici per la società. Se non riesce a dar conto di questa sua funzione, il bilancio di un ente pubblico è freddo e sterile. Se da un lato, infatti, esso consente (e comunque solo agli addetti ai lavori) di valutare i risultati economico-finanziari conseguiti attraverso la corretta applicazione dei principi contabili, ben poco dice e comunica circa le scelte strategiche e le politiche che hanno orientato l'allocazione e l'uso delle risorse pubbliche e, soprattutto, circa i risultati e gli effetti prodotti dall'azione dell'ente rispetto al territorio e alla comunità di riferimento. La dimensione sociale del bilancio di un ente pubblico non traspare e non è comunicata. Paradossalmente, pur costituendo la sua finalità principale, la dimensione sociale dell'operato delle amministrazioni non è oggetto di rendicontazione.

Da questo punto di vista, l'introduzione del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche può essere considerata come una risposta possibile al *deficit dei sistemi di rendicontazione pubblici*:

- un *deficit di trasparenza* dell'azione e dei risultati delle amministrazioni, che non consente ai cittadini di valutarne realmente le performance rispetto al perseguimento delle finalità istituzionali e della *mission* dell'ente;
- un *deficit di esplicitazione delle finalità, delle politiche e delle strategie* delle amministrazioni, che dovrebbero essere il punto di partenza per la definizione degli obiettivi e dei programmi di intervento (e della redazione dei bilanci di previsione annuali e pluriennali), ma che spesso non sono il frutto di un sistematico e profondo processo di formulazione strategica e di individuazione delle priorità;
- un *deficit di misurazione dei risultati*, molto più orientata alla corretta rilevazione dei fenomeni contabili che non alla misurazione della qualità dei servizi e alla valutazione delle politiche realizzate;
- un *deficit di comunicazione*, che non rende facilmente fruibile all'esterno le informazioni eventualmente disponibili e non consente ai cittadini di apprezzare (nel senso proprio di *dare valore*) i programmi, gli sforzi e i risultati realmente conseguiti dall'ente.

Questo deficit dei sistemi di rendicontazione, nasconde e genera al tempo stesso altri elementi di crisi più profondi:

- dal punto di vista interno al sistema delle amministrazioni pubbliche, un *deficit di governance ai diversi livelli istituzionali*; il fatto che le valutazioni sull'operato e sulla qualità delle amministrazioni poggino quasi unicamente su dati economico-finanziari, finisce per ricondurre strutturalmente le scelte di governo a operazioni di contenimento della spesa ma rende assai più problematica la capacità di governo e di integrazione delle politiche pubbliche;
- dal punto di vista esterno, un *deficit di legittimazione e di fiducia* da parte dei cittadini e delle imprese nei confronti delle istituzioni pubbliche; se non è chiaro infatti *a cosa serve* e a quali bisogni collettivi una data amministrazione è in grado di dare valide risposte, è probabile che nel tempo si sviluppi la messa in discussione della sua utilità sociale e la ricerca di soluzioni alternative.

Più in generale, si tende a comprendere questo insieme di esigenze all'interno di un *deficit di accountability* delle amministrazioni pubbliche e del sistema complessivo della pubblica amministrazione italiana.

L'*accountability* può infatti essere definita come "l'esigenza di rendere conto da parte di coloro che hanno ruoli di responsabilità nei confronti della società o delle parti interessate al loro operato ed alle loro azioni"⁵. Nella pubblica amministrazione il concetto di *accountability* si traduce nella capacità di creare valore economico e sociale in modo correlabile al valore delle risorse impiegate e di *darne conto* alla società in modo trasparente ed esaustivo.

È evidente come in ambito pubblico la ricerca di *accountability* si colleghi allo sviluppo del grado di fiducia, di credibilità e di legittimazione sociale dell'ente da parte della comunità di riferimento⁶.

Se questa diagnosi è corretta, sarebbe ambizioso identificare il bilancio sociale come una soluzione a problemi così profondi e complessi, attribuendogli proprietà taumaturgiche che non può avere.

In realtà, ciò che si vuole sottolineare è come l'esigenza di predisporre un bilancio sociale si configuri come la *punta dell'iceberg* della domanda di *accountability* del sistema pubblico, domanda proveniente dall'esterno ma anche dall'interno del sistema stesso, e la cui risposta non appare più facilmente procrastinabile.

1.1.3 *Accountability, rendicontazione e bilancio sociale*

L'esigenza di fondo cui le amministrazioni pubbliche devono dare risposta, in altri termini, non è quella di *fare il bilancio sociale*, ma quella di *dar conto* del proprio operato e, più in generale, di rendersi *accountable*, cioè responsabili ed efficaci agli occhi della società.

Volendo provare a schematizzare il rapporto che esiste tra *accountability*, rendicontazione e bilancio sociale, potremmo dire che:

- il *miglioramento del livello di accountability* di un'amministrazione

5. Pezzani F. (a cura di), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2003, p. 9.

6. Accrescere il livello di *accountability* delle amministrazioni pubbliche è anche una delle priorità indicate nel volume *Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche*, elaborato nell'ambito del programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica.

- è l'obiettivo di fondo dei processi di riqualificazione e rilegittimazione dell'operato delle amministrazioni pubbliche;
- il *processo di rendicontazione sociale* è uno dei modi per perseguire questo obiettivo, migliorando le modalità di definizione, misurazione e comunicazione delle azioni e dei risultati delle amministrazioni;
 - il *bilancio sociale* è una delle forme (non l'unica, come vedremo) che tale processo di rendicontazione può assumere, configurandosi come lo strumento principale per dar conto ogni anno degli obiettivi perseguiti, delle azioni realizzate e dei risultati raggiunti dall'amministrazione, dal punto di vista dei destinatari finali.

Figura 1.1 Il rapporto tra *accountability*, rendicontazione e bilancio sociale



Se il bilancio sociale è dunque un fenomeno emergente e, in un certo senso, di moda, la sua introduzione sembra rispondere ad un'esigenza antica e a un bisogno originario dell'*essere* amministrazione pubblica.

La rendicontazione dell'amministrazione pubblica è sociale perché ogni sua azione e forma di comunicazione è per sua natura sociale: sociale è il patto che fonda e legittima il suo operato, sociale è l'orizzonte dei suoi spazi di intervento.

Fare il bilancio sociale significa mettere a nudo e cercare di rileggere il sistema di relazioni sociali all'interno del quale ogni amministrazione pubblica è inserita, per valutare in modo condiviso e trasparente il ruolo svolto e l'impatto che l'amministrazione stessa ha generato su quel sistema.

Alla eventuale domanda: "Cosa devo fare per realizzare il bilancio sociale?", cui questo manuale intende dare risposta, occorre dunque innanzitutto collegare ed anteporre almeno altre due domande, che non partono dalla ricerca della soluzione ma dalla corretta focalizzazione del problema:

- a chi e perché devo rendere conto?
- cosa vuol dire rendicontare socialmente per un'amministrazione pubblica?

Per tentare di rispondere ai quesiti sopra posti può essere utile verificare analogie e differenze tra rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche e *responsabilità sociale dell'impresa*. Da tale confronto possono infatti scaturire elementi di riflessione che facilitano una definizione e una specificazione del tema della *responsabilità sociale* nel settore pubblico.

1.1.4 La rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche e il tema della *Corporate Social Responsibility*: analogie e differenze

L'esigenza di rendicontazione sociale, come abbiamo detto, non riguarda solo le amministrazioni pubbliche ma anche (e in modo altrettanto emergente e visibile) il mondo delle imprese⁷. Ed esistono forti analogie nel ricorso al bilancio sociale nell'uno e nell'altro settore. Ne possiamo sottolineare almeno due.

La prima è che anche per le imprese il bilancio di esercizio tradizionale mostra evidenti limiti nel rendere conto delle dimensioni non economico-finanziarie del loro operato, vale a dire del valore, dell'utilità e dell'impatto sociale che l'attività economica svolta genera e alimenta nel proprio contesto.

Si delinea in maniera sempre più netta il *gap* che separa la complessità economica, sociale ed ambientale nel quale l'impresa opera e la (relativa) semplicità della contabilità generale come linguaggio scelto dall'impresa per rappresentarsi all'interno di tale complessità.

La proposta del bilancio sociale è concettualmente fondata sulla consapevolezza di questo *gap* e sul tentativo di colmarlo. Il bilancio sociale diventa quindi uno strumento che serve a dire di più e meglio sui risultati prodotti a seguito dell'attività dell'impresa, di quanto non facciano già i tradizionali documenti di rendicontazione.

La seconda analogia riguarda lo scenario in cui si colloca questa esigenza di rendicontazione sociale, una domanda collettiva di recupero della dimensione etica e sociale delle istituzioni economiche. In prima battuta, la rendicontazione sociale delle imprese, oltre ad essere volontaria (non vi è al riguardo alcun obbligo contabile) non sembrerebbe neanche necessariamente implicita nelle finalità istituzionali: l'imprenditore non è tenuto a *render conto* della sua utilità sociale.

In realtà, anche nel mondo delle imprese (soprattutto nelle grandi imprese e nelle multinazionali), il rispetto e l'attenzione ai valori etici, all'impatto sociale e al rispetto dell'ambiente acquistano una dimensione sempre più rilevante e determinante per qualificare e legittimare l'azione dell'impresa stessa. Non basta rendicontare ai propri azionisti (*shareholder*); le imprese avvertono il bisogno di costruire relazioni di dialogo e di rendicontazione con tutti i portatori di interesse (i propri *stakeholder*), dare cioè una risposta a tutti coloro che manifestano interesse nei confronti dell'impresa e della sua attività, che ne

7. D'Orazio E. (a cura di), *La Responsabilità Sociale di Impresa: teorie, strumenti, casi*, Politeia, n. 72, 2003.

traggono un qualche beneficio o impatto diretto o indiretto⁸.

L'impresa, situata nel più ampio quadro di relazioni sociali sottese alla sua attività, non può più limitarsi a dar conto dei suoi risultati economici, seppur in modo trasparente e nel rispetto dei principi contabili generalmente accettati; deve altresì comunicare e coinvolgere i propri *stakeholder* in un'attività di valutazione e legittimazione del proprio valore sociale, del corretto uso delle risorse ambientali, del rispetto di codici etici di comportamento, ecc.

Entrambi i profili ricordati, limiti informativi del bilancio tradizionale ed esigenza di costruire un dialogo con i propri *stakeholder* di riferimento, contribuiscono a spiegare l'esigenza di rendicontazione sociale anche nel contesto pubblico.

Esistono tuttavia delle differenze sostanziali che non consentono di confondere il tema della Responsabilità sociale dell'impresa a quello della rendicontazione sociale in ambito pubblico⁹.

- a. Se il *bilancio di esercizio* presenta dei limiti, il ruolo che esso svolge è comunque diverso a seconda che si riferisca ad un'impresa o ad un'amministrazione pubblica. Il successo dell'amministrazione pubblica non è riconducibile a misure d'ordine economico-finanziario, quindi il consuntivo contabile non è in grado di esprimere una misura sufficiente dei livelli di performance istituzionali¹⁰.
- b. Per le imprese, la rendicontazione sociale ha comunque una *natura residuale*: continua ad esserci un bilancio di esercizio *canonico*, cui è utile associare informazioni *non-financial* destinate ad altri utilizzatori, che possono confluire nel bilancio sociale. La situazione si presenta in forme radicalmente diverse nel caso delle amministrazioni pubbliche. Diverso è infatti, come abbiamo già precisato, il significato dell'aggettivo *sociale* riferito ad un bilancio pubblico.

Se nel caso dell'impresa la socialità del bilancio può essere posta come supplemento alla rendicontazione economico-patrimoniale, nel caso dell'amministrazione pubblica l'attributo *sociale* appare più propriamente riferibile all'intera azione amministrativa, compresa la gestione del bilancio, e alla possibilità che diventi realmente oggetto di analisi, commento e valutazione collettiva.

La rendicontazione sociale non è una chiave di lettura aggiuntiva o residuale dell'azione amministrativa, ma quella originaria¹¹.

- c. La terza differenza, sempre connessa alle due precedenti, si rinvie nell'*oggetto della rendicontazione sociale*; se per l'impresa si tratta di dar conto delle ricadute sociali e ambientali del suo essere impresa, per l'amministrazione pubblica render conto dell'impatto sociale coincide con il rendere conto del suo essere amministrazione pubblica; non si tratta, in altri termini, di valorizzare le ricadute esterne della sua attività, ma di restituire tutto il processo con il quale l'amministrazione interpreta e soddisfa le esigenze e i bisogni della collettività di riferimento. Se l'impresa deve dimostrare di essere attenta ai valori e alla dimensione etica, l'amministrazione pubblica non dovrebbe averne bisogno, in quanto già

8. In letteratura esistono diverse definizioni e diversi criteri di analisi degli *stakeholder*, che li distinguono ad esempio tra interni ed esterni o in base al loro grado di influenza reale nei confronti dell'organizzazione. In questa sede ci interessa una definizione generale che comprende tutti coloro i cui interessi sono coinvolti (a volte anche inconsapevolmente) dall'attività dell'amministrazione pubblica. Più che il problema della definizione, come vedremo, ci preoccuperemo di affrontare il significato e l'utilità di adozione del concetto di *stakeholder* con riferimento alle amministrazioni pubbliche.

9. A tal proposito, Hinna individua due distinte sfere di rendicontazione tra la Responsabilità sociale dell'impresa (RSI) e la rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche (RSP); L. Hinna, *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche. Processi, strutture, struttura e valenze*, Franco Angeli, Milano, 2004.

10. Il paradosso peraltro è che nel settore pubblico l'attenzione alla rendicontazione sociale sembra far diventare meno importanti le performance economico-finanziarie, proprio nel periodo in cui le risorse economiche disponibili si riducono, accentuando così ulteriormente la pressione sulle amministrazioni a fare e a dire di più all'interno di vincoli sempre più stretti.

11. Per questo motivo, Mario Viviani arriva ad affermare che il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche non è *un'altra forma*, ma *la forma* che descrive l'attività (M. Viviani, *Specchio magico*, Il Mulino, Bologna, 1998).

implicito nella sua azione; la sua esigenza è quella di rendere trasparente il proprio modo di agire.

- d. Un ultimo aspetto riguarda il *rapporto con i cosiddetti stakeholder o portatori di interesse*. Ora, mentre l'impresa deve cercare di individuare e di mappare i propri *stakeholder*, come processo conseguente al divenire dell'impresa stessa, la definizione degli *stakeholder* di un'amministrazione pubblica in un certo senso precede la sua istituzione. Gli interessi cui un ente locale, ad esempio, deve render conto, sono proprio gli interessi per i quali quell'ente locale è legittimato ad agire sul proprio territorio. L'amministrazione pubblica, in altri termini, non ha bisogno di *andare a caccia* dei propri *stakeholder*, ma deve semplicemente ripensare e dare voce a tutti coloro per i quali la propria attività si legittima e acquista un significato di servizio o di politica pubblica, che sono poi i cittadini, le imprese e le istituzioni destinatari di servizi o beneficiari di interventi pubblici.

1.2 I requisiti del processo di rendicontazione sociale

Chiarito dunque che la nostra riflessione deve muovere non dallo *strumento bilancio sociale* ma più in generale dal *processo di rendicontazione sociale* e dallo specifico significato che esso assume in un contesto pubblico, dobbiamo innanzitutto individuare i criteri minimi che lo differenziano da altri processi di rendicontazione.

Quando un processo di rendicontazione può infatti definirsi *sociale*?

Sulla base dell'esperienza di questi ultimi anni e delle metodologie più diffuse, gli elementi che appaiono come tipici della rendicontazione sociale sono essenzialmente tre:

- la volontarietà;
- la *resa del conto* degli impegni, dei risultati e degli effetti sociali prodotti;
- l'individuazione e la costruzione di un dialogo con i portatori d'interesse.

Figura 1.2 I requisiti del processo di rendicontazione sociale



1.2.1 La volontarietà

Con il termine volontarietà si intende sia che ogni amministrazione è libera di realizzare o meno un documento di rendicontazione sociale (ad esempio un bilancio sociale o ambientale), sia che è libera di scegliere le modalità di realizzarlo e cioè la periodicità, il contenuto e le tecniche di realizzazione.

Quanto alla scelta se realizzarlo o meno, l'elemento di discrezionalità è testimoniato dai fatti, dal momento che attualmente sono ancora poche le amministrazioni che hanno realizzato un qualche tipo di bilancio sociale.

Quanto alle modalità di realizzazione, non esistono regole univoche di rendicontazione sociale, ma dei principi, delle metodologie e degli standard di riferimento, che saranno oggetto di specifica trattazione nel paragrafo 3.2. Possiamo comunque anticipare che non si tratta di metodologie e standard vincolanti e soprattutto che la loro stessa definizione è in continua evoluzione.

Certo, esistono quanto meno alcuni accorgimenti che dovrebbero essere rispettati nella redazione di un bilancio sociale per garantire una maggiore validità ed efficacia dello strumento stesso: uno di questi consiste nel prevedere una periodicità costante dei documenti. Una periodicità erratica infatti potrebbe indurre a ritenere che in realtà l'amministrazione non si propone di realizzare un *sistema di rendicontazione sociale*, ma che stia solo sperimentando in modo sporadico un nuovo strumento o effettuando soltanto un'operazione di comunicazione.

Meno costanti devono essere invece mantenuti i contenuti del documento, dato il carattere di sperimentazione e di eventuale gradualità del processo di rendicontazione. Come vedremo nel capitolo 2, il processo di rendicontazione sociale:

- può condurre a tipologie diverse di documenti, che possiamo definire come le forme della rendicontazione sociale, e che posso essere ricondotte allo stato attuale alle seguenti:
 - bilancio sociale annuale;
 - bilancio sociale di mandato;
 - bilancio sociale di settore;
 - bilancio ambientale;
 - bilancio di genere.
- Pur all'interno di ciascuna di queste tipologie omogenee di documenti, profondamente diverso può essere l'oggetto specifico di rendicontazione, il contenuto specifico del documento, lo stile di rendicontazione/narrazione. Ad esempio, come vedremo nel capitolo 4, il bilancio sociale annuale di un ente locale può essere costruito con criteri e impostazioni diverse, che pur mantenendo comuni le finalità e le caratteristiche generali del documento, lo differenziano profondamente nei contenuti e nella struttura interna.

Indipendentemente dall'oggetto, un documento di rendicontazione sociale dovrebbe comunque sempre avere dimensioni contenute ed essere tale da facilitare la lettura e la comunicazione.

Infine, riguardo alle soluzioni operative per la sua realizzazione, e quindi ad esempio alla scelta se affidarlo alle sole strutture interne dell'ente oppure ricorrere a consulenti esterni, alle modalità di selezione e raccolta dei dati, all'eventuale svolgimento contestuale di *focus group* o di indagini di opinione, alle modalità di comunicazione e diffusione, avremo modo di parlarne nei capitoli 4 e 5. Comunque sono tutti aspetti sui quali può esistere ampia libertà di scelta, con le uniche precauzioni di applicazione dei principi della correttezza, della completezza e della comparabilità delle tecniche. Occorre ad esempio evitare che le tecniche impiegate non garantiscano una qualità dei dati raccolti (come nel caso di un *focus group* sulla valutazione delle politiche dell'ente i cui partecipanti siano scelti in modo non imparziale, di un'analisi di *benchmarking* condotta tra dati non omogenei o risultati di una indagine di *customer satisfaction* di cui si riportano solo le valutazioni positive).

Vi è un ultimo aspetto relativo alla volontarietà del bilancio sociale che assume un'importanza particolare nel caso di un'amministrazione pubblica, e che riguarda la possibilità di sottoporre il documento alla votazione e all'approvazione dell'organo politico (ad esempio il consiglio in un ente locale). Spesso il bilancio sociale in un ente locale è uno strumento della giunta, comunicato direttamente ai cittadini, attorno al quale si riscontra un sostanziale disinteresse delle minoranze politiche, in alcuni casi non considerate neppure come soggetti portatori d'interessi. Vi è del resto il timore che un'eccessiva istituzionalizzazione del bilancio stesso possa portare ad una sua burocratizzazione e alla sua progressiva perdita di efficacia.

Per un ente locale, una possibile soluzione può essere di prevedere comunque all'interno del processo di rendicontazione, pur salvaguardando la volontarietà dell'iniziativa, un passaggio in consiglio che raccolga opinioni e valutazioni sull'iniziativa o prevedere forme di partecipazione dei consiglieri alla raccolta di elementi per la costruzione del bilancio sociale stesso.

1.2.2 La rendicontazione degli impegni, dei risultati e degli effetti sociali

Scopo della rendicontazione sociale di un'amministrazione è dar conto degli impegni, dei risultati e degli effetti sociali della propria azione. Al di là dell'oggetto specifico (bilancio sociale, di mandato, ambientale, ecc.), ciò che un documento di rendicontazione sociale *deve dire* è cosa ha prodotto l'amministrazione dal punto di vista del contesto sociale e ambientale in cui è inserito.

Il processo di rendicontazione sociale è sempre il tentativo di osservare e leggere ciò che si fa con prospettive e punti di vista diversi, per apprezzare meglio il significato e il valore di tale azione. Se, come abbiamo osservato nel precedente capitolo, la rendicontazione di un'amministrazione pubblica è sociale per sua natura, il requisito di fondo di un bilancio sociale è che la responsabilità sociale dell'amministrazione sia resa quanto più possibile manifesta, esplicita e valutabile.

Tutto ciò che l'amministrazione produce, sia in termini di impegni presi che di politiche/obiettivi di intervento formulati, attività svolte e servizi resi, livelli di performance raggiunti, deve essere analizzato e misurato dal punto di vista di coloro che sono i destinatari ultimi di tale azione, vale a dire il sistema di attori sociali del proprio contesto di riferimento.

Se analizziamo il processo produttivo di un'amministrazione pubblica, possiamo distinguere, sulla base di criteri comunemente condivisi, almeno tre fasi:

- l'acquisizione/introduzione nel processo produttivo degli *input*, vale a dire delle risorse di cui l'amministrazione dispone per raggiungere un determinato risultato in termini di produzione di servizi o di soddisfazione di bisogni;
- la produzione di *output*, vale a dire delle prestazioni e dei servizi che un'amministrazione pubblica fornisce ai cittadini, alle imprese o ad altri enti pubblici
- la produzione di *outcome*, vale a dire di impatto e di conseguenze per la comunità derivanti dalla produzione degli *output*¹².

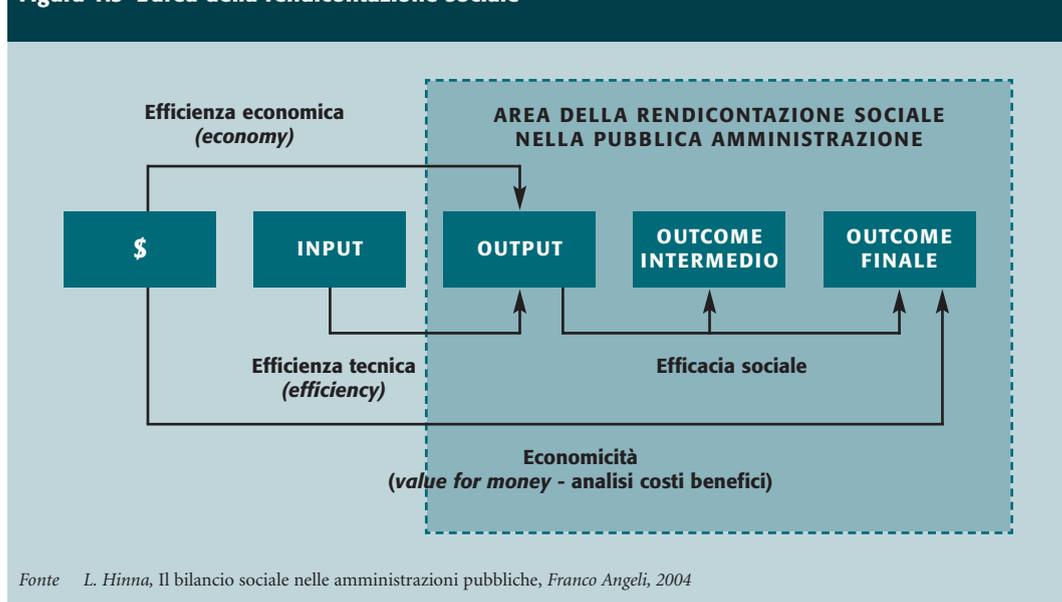
Con riferimento ai criteri di misurazione delle performance, da questa suddivisione discende normalmente una distinzione di tre livelli:

- il livello di *efficienza*, dato dal rapporto tra le risorse assorbite e i risultati prodotti (*input/output*)
- il livello di *efficacia*, dato dal rapporto tra gli obiettivi attesi e i risultati conseguiti (*obiettivi/output*)
- il livello di *impatto o di efficacia sociale*, dato dal rapporto tra obiettivi e *outcome*.

L'area della rendicontazione sociale dovrebbe porre attenzione prevalentemente alla rilevazione dei livelli di impatto o efficacia sociale, come evidenziato in figura.

12. Talvolta si distingue tra *outcome* intermedi e finali.

Figura 1.3 L'area della rendicontazione sociale



Fonte L. Hinna, Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche, Franco Angeli, 2004

Per quanto riguarda gli impegni dell'amministrazione, il documento deve far riferimento essenzialmente al programma di mandato e agli indirizzi strategici, anche se non tutte le amministrazioni pubbliche dispongono di un sistema di pianificazione strategica che traduca il programma politico in un dettagliato piano di obiettivi e azioni annuali e pluriennali¹³.

Inoltre, in genere i programmi di mandato non contengono una esplicita indicazione dei parametri attraverso i quali misurare il grado di realizzazione dei vari impegni, né di tipo economico, né di tipo fisico o ambientale. Nonostante ciò il riferimento agli impegni assunti in maniera formale e programmatica è il punto di partenza dell'attività di rendicontazione.

I risultati e gli effetti sociali si riferiscono invece all'esplicitazione di ciò che concretamente l'amministrazione ha realizzato. A tale proposito occorre subito affermare che la pura elencazione delle azioni e degli interventi realizzati da un'amministrazione, tra l'altro già previsti dalla relazione sulla realizzazione sul programma, o l'elenco dei servizi forniti dall'ente, non costituiscono di per sé una forma di rendicontazione sociale. Rendicontare vuol dire esporre gli effetti misurabili dell'azione amministrativa dal punto di vista dei portatori d'interesse e quindi il *valore* sociale delle azioni, degli interventi e dei servizi erogati dall'ente.

Ciò può avvenire mediante:

- la quantificazione, coerente con i valori di bilancio, delle risorse finanziarie attribuite alle varie categorie di portatori d'interesse, ad esempio risorse destinate alle associazioni o alle imprese del territorio risultanti dagli impegni di spesa¹⁴;
- l'analisi di parametri e indicatori sociali, economici e ambientali influenzati dall'attività dell'ente: ad esempio la variazione dei metri quadri di verde o dei metri cubi di edilizia residenziale previsti dagli strumenti urbanistici, la variazione del numero di anziani presi in carico dal servizio di assistenza domiciliare, il numero di lavoratori occupati dopo la partecipazione ad iniziative di formazione previste dall'ente, o ancora la variazione di indicatori di qualità dell'ambiente a seguito di interventi di prevenzione e controllo¹⁵;
- il confronto tra gli impegni previsti nel programma di mandato e le risorse/attività/risultati destinati e realizzati dall'ente;
- il giudizio dei portatori di interesse raccolto attraverso procedure scrupolosamente controllate, ad esempio rilevazioni della *customer satisfaction*, *focus group*, incontri programmati con gli attori locali, indagini di opinione, sondaggi, ecc.

Tuttavia, più che la semplice misurazione dei risultati e degli effetti sociali dell'azione dell'amministrazione, il processo di rendicontazione sociale deve aiutare a ricostruire il *filo* che lega la definizione degli impegni presi dall'ente con i risultati e gli effetti prodotti, la *catena di senso* che unisce i diversi momenti del processo di programmazione – attuazione – valutazione¹⁶.

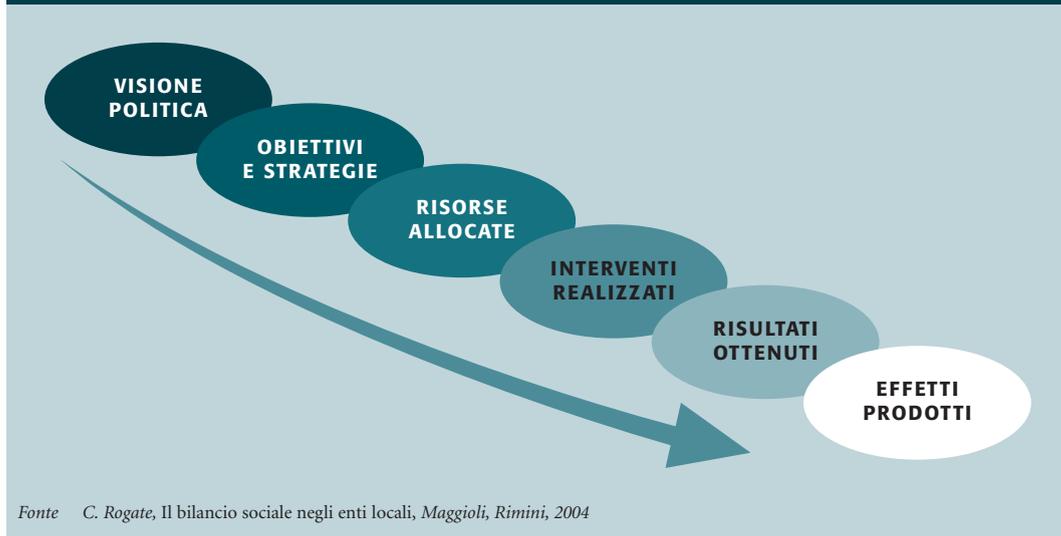
13. Il riferimento qui è esplicito agli enti locali, che sono attualmente le amministrazioni che in Italia hanno maggiormente sperimentato il bilancio sociale. In realtà, il processo di rendicontazione è applicabile anche ad altre tipologie di amministrazioni pubbliche (come ad esempio le aziende sanitarie), dove il programma politico è rappresentato dagli indirizzi del livello di governo di riferimento (nel caso delle aziende sanitarie è la regione) e il documento strategico indica le priorità e gli obiettivi definiti dall'amministrazione in modo autonomo all'interno e in coerenza con tali indirizzi.

14. Il bilancio sociale della Provincia di Parma, ad esempio, contiene la quantificazione delle risorse destinate ai vari gruppi portatori d'interesse, considerando per quella tipologia di ente il loro valore economico di per sé un indicatore del loro valore sociale.

15. La definizione del sistema di indicatori sarà oggetto del paragrafo 4.3.

16. L'espressione è ripresa da C. Rogate, *Il bilancio sociale negli enti locali*, pagg. 61-62.

Figura 1.4 La rendicontazione come ricostruzione della *catena di senso*



In quest'ottica le azioni di trasparenza condotte attraverso una semplificazione delle modalità di accesso ai servizi dell'ente o di esplicitazione degli standard di prestazioni garantite, come nel caso ad esempio delle Carte dei Servizi, non possono essere scambiate con la rendicontazione sociale.

Tali strumenti, pur contribuendo a migliorare il grado di *accountability* complessivo dell'ente, non hanno la finalità di rendere conto dei risultati prodotti; tuttavia, una misurazione e valutazione della loro efficacia (ad esempio il rispetto degli impegni e degli standard previsti nella carta dei servizi) possono essere presenti in un bilancio sociale e arricchire ulteriormente il grado di trasparenza e le modalità di verifica degli impegni presi.

1.2.3 L'individuazione e la costruzione di un dialogo con i portatori d'interesse

Assolutamente indispensabile, quale elemento costitutivo di un processo di rendicontazione sociale, è l'individuazione dei portatori d'interesse rispetto ai quali si ritiene di voler costruire un dialogo e un miglior sistema di relazioni.

Del significato particolare che assume la definizione di *stakeholder* nelle amministrazioni pubbliche abbiamo già parlato¹⁷. Abbiamo anche evidenziato come la loro individuazione (o *mappatura*, come spesso viene definita) sia un tentativo di rappresentazione di categorie di portatori di interesse sempre in qualche modo discrezionale e artificiale, sia perché si tratta di dare evidenza a interessi che preesistono e che fondano la legittimazione stessa dell'amministrazione pubblica, sia perché lo *stakeholder* è sempre una costruzione virtuale dell'organizzazione, che si forma quando essa si interroga sulla sua responsabilità sociale¹⁸.

17. Cfr. par. 1.1.3.

18. Esiste una distinzione di fondo tra *stakeholder* e cittadino. Il primo non coincide mai con delle persone vere e con interessi omogenei. La mappatura degli *stakeholder* è solo un modo per classificare e focalizzare i diversi punti di vista da cui guardare un'organizzazione, ma che non corrisponde ad un esercizio reale del giudizio.

Allo stesso tempo, si tratta di un'operazione necessaria perché consente di dare evidenza ai soggetti con i quali l'ente intende costruire e migliorare il dialogo e delle modalità stesse con le quali l'ente individua e interpreta i propri interlocutori.

Il singolo cittadino, la singola impresa o associazione è sempre portatore e portatrice di un interesse particolare, individuale o di gruppo; è compito dell'amministrazione pubblica, chiamata a dare risposta alle loro richieste e bisogni, ricondurre ad omogeneità e ad un equilibrio sostenibile le modalità di risposta.

Il bilancio sociale, quindi, è anche un modo per rendere esplicito il modo con il quale l'ente si fa interprete della domanda sociale e delle diverse tipologie di interessi presenti nel proprio contesto, del modo con cui cerca di dare risposta a ciascuno di essi e dei risultati/effetti conseguiti a seguito delle proprie azioni.

L'obiettivo ultimo è quello di fornire elementi di riconoscimento e di valutazione da parte dei portatori di interesse così individuati, che possono e devono diventare interlocutori e parte attiva del processo di rendicontazione:

- selezionando insieme all'ente i parametri e gli indicatori per la rendicontazione;
- esprimendo una propria valutazione sulle performance dell'ente;
- esprimendo un giudizio conclusivo proprio sulla base del documento di rendicontazione sociale, come input per le attività future di programmazione e intervento dell'ente;
- rendendosi parte attiva nelle stesse attività di programmazione e attuazione degli interventi.

Il rapporto con i portatori di interesse deve essere quindi ispirato dal principio di circolarità che anima il processo di rendicontazione sociale.

Figura 1.5 Il processo dello *stakeholder reporting* secondo la *Copenhagen Charter*¹⁹



In questo senso il processo di rendicontazione sociale è intimamente connesso con i processi di partecipazione e di coinvolgimento dei cittadini, pur essendo logicamente separato da esso.

In altri termini, l'attività di rendicontazione non richiede necessariamente un'attività di partecipazione diretta dei cittadini (e più in generale dei portatori di interesse) alle diverse fasi; tuttavia la promozione della partecipazione dei cittadini può essere un elemento che:

- rafforza e costruisce su nuove basi il sistema di relazioni tra amministrazione e cittadini;
- legittima maggiormente i programmi di azione dell'ente;
- favorisce una comunicazione e un utilizzo più efficace degli stessi strumenti di rendicontazione sociale²⁰.

La definizione dei portatori di interesse può seguire criteri diversi:

- a. quello *dei percettori della spesa*, cioè degli effettivi destinatari delle risorse messe a disposizione dall'ente: cittadini, imprese, enti locali, stato, regione;

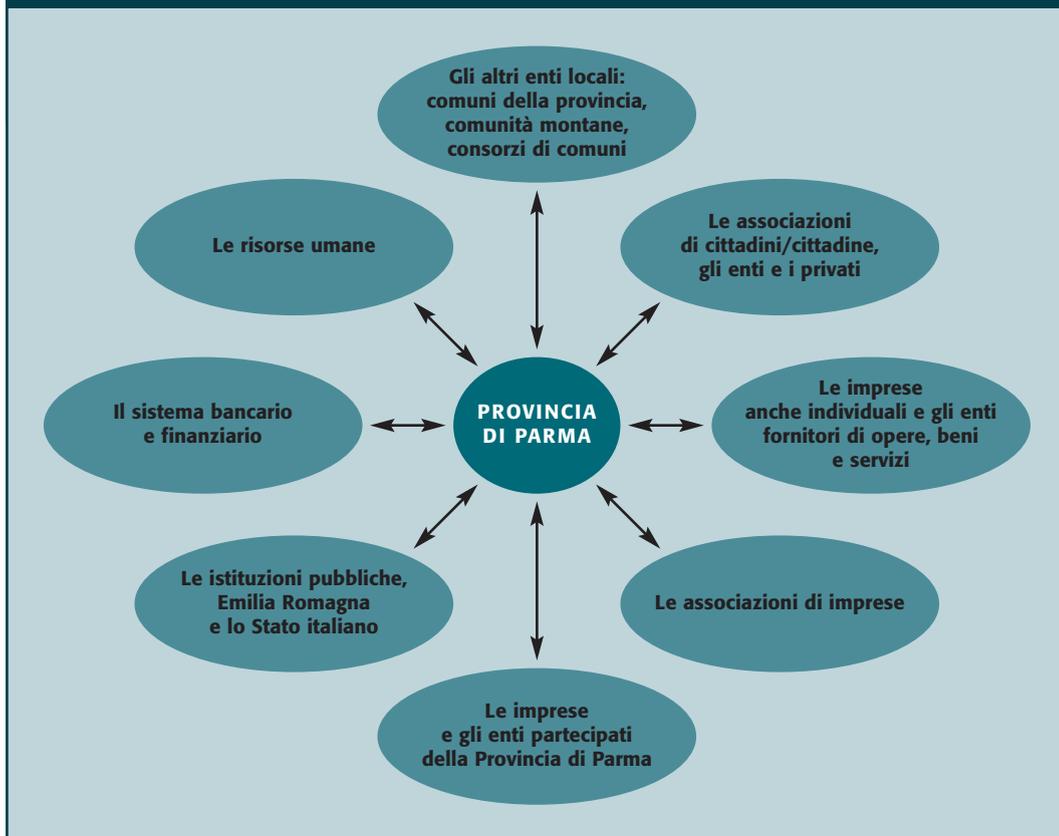
19. Nel novembre del 1999, a Copenaghen si è tenuta la terza conferenza internazionale dell'ISEA (Institute of Social and Ethical Accountability) sull'*accounting, auditing e reporting*, avente per oggetto il seguente tema: *Costruire la relazione con gli stakeholder* e focalizzata sullo scambio tra le varie esperienze dei diversi paesi. Durante la riunione è stata lanciata la *Copenhagen Charter, A guide to stakeholder reporting*, che rappresenta una guida al dialogo con e tra gli *stakeholder*, sulla base dei principi della rendicontazione sociale.

20. Dell'importanza e delle metodologie di promozione dei processi di comunicazione e di partecipazione connessi al processo di rendicontazione sociale parleremo più diffusamente nei paragrafi 5.1 e 5.2.

La mappa dei portatori d'interesse della Provincia di Parma

Nel caso della Provincia di Parma i portatori sono stati definiti sulla base del criterio della percezione della spesa; infatti sono i destinatari delle risorse distribuite dall'ente.

Figura 1.6 La definizione degli *stakeholder* da parte della Provincia di Parma

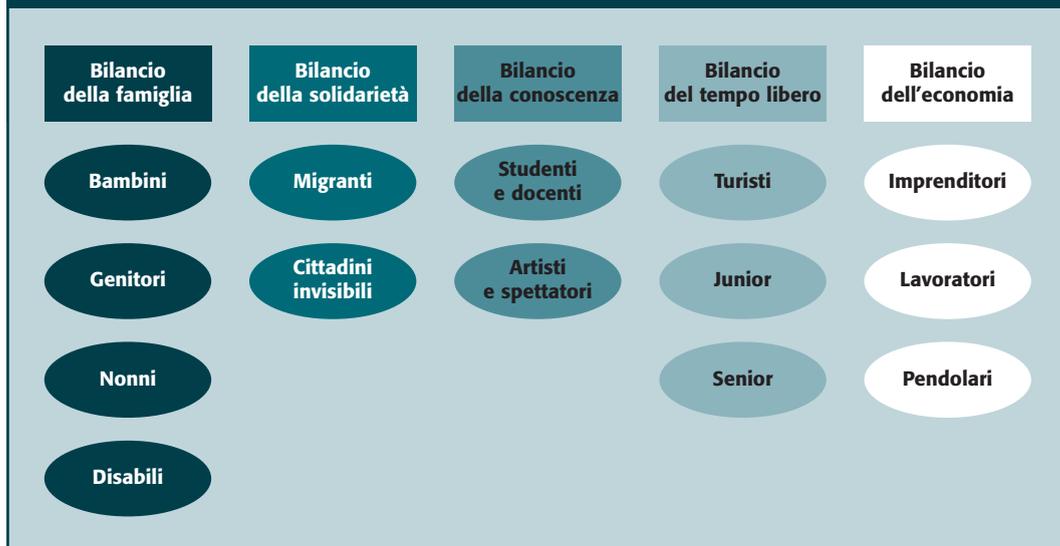


- b. a partire dall'analisi *dei destinatari delle politiche* messe in atto dall'ente locale, utilizzando la cosiddetta rendicontazione di genere che individua quali portatori d'interesse le famiglie, i minori, gli anziani, i giovani, i disabili, gli studenti, i lavoratori, le donne, gli imprenditori;

Le *categorie di cittadini* individuate nel bilancio sociale del Comune di Venezia

Il comune di Venezia ha individuato delle *categorie di cittadini* attraverso le quali ricondurre ai diversi destinatari tutte le attività dell'ente, sulla base della classificazione di sei criteri.

Figura 1.7 La definizione degli *stakeholder* da parte del Comune di Venezia



Gli stakeholder individuati dalla Asl 12 di Biella

La Asl di Biella ha identificato i propri stakeholder distinguendo tra:

- stakeholder interni (risorse umane)
- stakeholder esterni distinti tra:
 - istituzionali (fornitori, pubblica amministrazione, opinione pubblica, associazioni, ecc.)
 - segmenti di utenza

Figura 1.8 La definizione degli stakeholder da parte della Asl di Biella



- c. a partire da una *differenziazione dei territori* in cui si articola l'ente, intendendo come portatori di interessi coloro che risiedono in quell'area; ciò è particolarmente importante nel caso delle province che hanno il compito istituzionale di programmare e concerta-

re le azioni di sviluppo economico tra le varie realtà del territorio. In questo caso la rendicontazione delle risorse destinate alle diverse aree territoriali può fornire un'utile indicazione della politica per lo sviluppo perseguita dall'ente. Lo stesso dicasi a proposito di un grande comune che voglia concretamente dimostrare la quantità di risorse destinate alle singole zone della città ed ai quartieri più a rischio dal punto di vista sociale o di un'azienda sanitaria che voglia presentare le modalità di risposta ai bisogni di salute dei differenti distretti territoriali in cui si articola.

d. soluzioni miste che intersecano più criteri.

Tabella 1.1 L'individuazione dei portatori di interesse intermedi e finali da parte della Provincia di Piacenza

Intermedi	Finali	Aree di intervento	Ambiti/Servizi
Cittadini (individui, associazioni e gruppi)	Cittadini	Qualità della vita	Viabilità, sicurezza, trasporti, cultura, ambiente, caccia e pesca, protezione civile
Imprese (singole imprese, associazioni di categoria)	Imprese	Sviluppo economico	Agricoltura, industria, commercio, artigianato, turismo
Comuni e altri enti locali (comunità montane e altre province)	Comuni	Sostegno al territorio	Programmazione territoriale, supporto al sistema pubblico
Politiche mirate (giovani, donne, disoccupati, immigrati, handicap, minori)	Politiche mirate	Promozione sociale	Formazione, istruzione, mercato del lavoro, politiche sociali
Personale			Sviluppo organizzativo
Amministrazione/Istituzioni			Servizio finanziario, economato, consiglio, giunta, gabinetto di presidenza, segreteria del consiglio, marketing e informatica, affari istituzionali e direzione generale
Stato			
Regione			

Possiamo dunque concludere che la definizione degli *stakeholder* è un'operazione necessaria per la rendicontazione sociale. È dal loro *punto di vista virtuale* infatti che bisogna valutare con i numeri e comunicare in modo comprensibile la creazione di valore che l'azione dell'ente ha determinato; ciò costituisce un elemento concreto e utile di valutazione dell'efficacia dell'azione per l'ente stesso.

1.3 Significato e natura del processo di rendicontazione sociale

1.3.1 La rendicontazione sociale come espressione della propria identità

Alla luce dei chiarimenti e delle precisazioni fatte, possiamo ora provare a capire meglio il significato ed il ruolo del processo di rendicontazione sociale di un'amministrazione pubblica.

Innanzitutto, occuparsi di rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche significa porre al centro definitivamente i soggetti destinatari degli interventi. Per l'amministrazione pubblica *dar conto* in modo trasparente del proprio operato è un modo per *riscoprire il cittadino* e il senso della propria azione.

Sia che l'amministrazione eroghi servizi, sia che attui politiche pubbliche o, come è nella maggior parte dei casi, faccia entrambe le cose, il processo di rendicontazione sociale deve essere finalizzato a leggere i risultati e l'impatto delle proprie attività dal punto di vista dei destinatari, che corrispondono alle diverse tipologie di utenti/clienti nel caso dei servizi e alle diverse tipologie di bisogni nel caso delle politiche pubbliche.

Il punto di vista del cittadino²¹ è, in ultima analisi, il punto di partenza e il punto di arrivo del processo di rendicontazione sociale.

Realizzare il bilancio sociale è un modo per *costringere* l'amministrazione a ricordare che il senso e la legittimazione del proprio operato dipende dalla valutazione che ne danno questi soggetti, dipende dalla capacità di dialogare con loro, di identificarli, ascoltarli, coinvolgerli, soddisfarli.

Volendo tradurre questo concetto in una prima definizione, possiamo considerare **la rendicontazione sociale come una modalità relazionale di dar conto della propria responsabilità.**

Da questa definizione discendono alcune caratteristiche peculiari dei processi di rendicontazione sociale:

- la loro *natura costruita e contingente*: la rendicontazione sociale si incardina in un sistema di relazioni sociali che è sempre specifico, sempre diverso a seconda del contesto e in continua evoluzione; non si può rendere conto socialmente in astratto, ma riuscendo a costruire un dialogo con attori ben definiti;
- la loro *natura dialogica e comunicativa*: rendi-contare è sempre anche un rac-contare; è un'operazione di costruzione di senso adottando più punti di vista, un processo di definizione di un oggetto che ha forti elementi qualitativi e narrativi²².

Diventa più facile comprendere perché la rendicontazione sociale non possa che essere volontaria: se infatti è l'esercizio di una volontà di dialogo e di costruzione su basi diverse di una relazione sociale, è molto difficile *imporre* questa volontà per legge.

Inoltre si comprende meglio anche perché *le metodologie e le forme di rendicontazione sociale* siano *diverse*, eterogenee e non facilmente riconducibili ad un unico schema; ognuno infatti può inter-

21. Il termine cittadino è qui utilizzato in senso esteso, riferendosi anche alle imprese, alle associazioni e in generale a tutti i soggetti titolari di diritti e portatori di bisogni/interessi nei confronti della singola amministrazione.

22. "Il bilancio sociale per la sua stessa natura è uno strumento *laico*, basato su una logica che rifiuta le verità preconfezionate e non teme la prova della falsificabilità", C. Rogate, *Il bilancio sociale negli enti locali*, Maggioli, Rimini, 2004.

pretare e sottolineare, all'interno dello specifico sistema di relazioni in cui si colloca il processo di rendicontazione, gli aspetti e i significati dell'attività dell'amministrazione che ritiene più importanti.

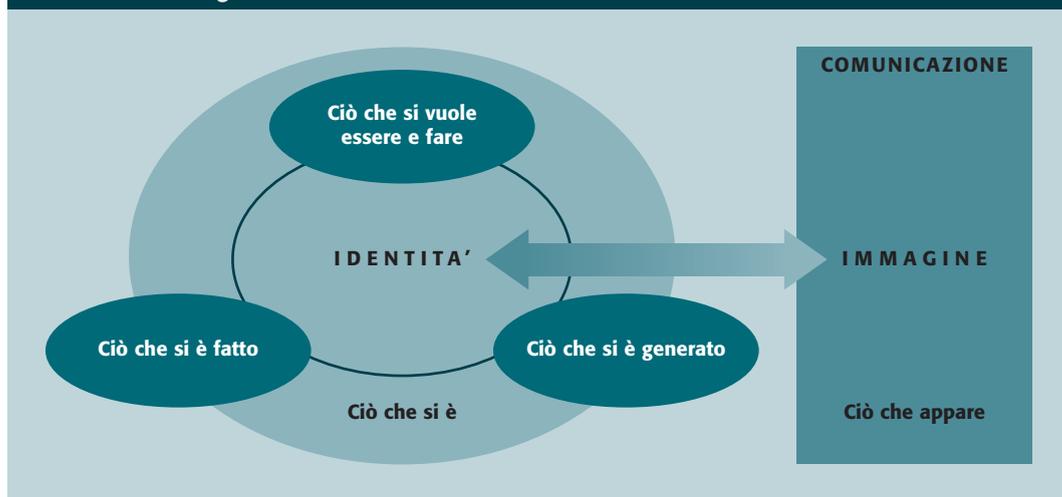
Se poi rileggiamo l'oggetto della rendicontazione, come costruzione di una catena di senso tra:

- ciò che l'organizzazione dichiara e promette di fare;
- ciò che ha effettivamente realizzato;
- gli effetti determinati da tali azioni nei confronti dei portatori di interesse;

il processo di rendicontazione sociale diventa il modo per rendere conto, in ultima analisi, della propria identità (ciò che si è).

Dal momento che il processo di rendicontazione sociale è anche un processo di comunicazione, possiamo cogliere il senso più profondo della rendicontazione sociale come una modalità per allineare la propria identità con la propria immagine, ciò che siamo con ciò che appariamo.

Figura 1.9 Il processo di rendicontazione sociale come allineamento tra identità e immagine dell'ente



1.3.2 La rendicontazione sociale come processo che parte dall'interno

Possiamo dire che non si rendicontra per comunicare, si comunica per rendere conto di ciò che si è e si fa. Deve esistere, in altri termini, un legame molto forte tra il processo di rendicontazione all'esterno e la capacità di un'amministrazione di chiarire internamente e acquisire consapevolezza del proprio ruolo.

Portando a sintesi questo ragionamento, possiamo dire che la rendicontazione sociale parte dall'interno; devo innanzitutto guardare me stesso e rendermi conto di ciò che sono e che voglio essere. Per le amministrazioni pubbliche ragionare in termini di rendicontazione

sociale è un'occasione potentissima per mettere a fuoco la propria missione istituzionale e cercare di costruire una maggiore coerenza tra decisioni, azioni e risultati, in un'ottica di servizio alla comunità.

Il bilancio sociale, come forma che assume il processo di rendicontazione sociale, può essere dunque uno strumento utilissimo per documentare questo legame tra l'interno e l'esterno dell'ente, la *cartina al tornasole* della coerenza che c'è tra la qualità dei processi organizzativi e gestionali dell'ente e la qualità dei risultati prodotti all'esterno nella produzione di servizi e nell'attuazione di politiche di intervento.

Possiamo allora chiarire anche, per differenza, ciò che la rendicontazione sociale e il bilancio sociale, come forma che tale processo assume, non sono:

1. il bilancio sociale *non è una semplice operazione di comunicazione*, ma è la costruzione di un percorso per dare evidenza all'esterno di ciò che si è prodotto dall'interno;
2. il bilancio sociale *non è uno strumento di controllo e verifica* che si sostituisce ad altri strumenti di rendicontazione e di misurazione dei risultati (bilancio economico-finanziario, controllo di gestione, valutazioni della qualità dei servizi e delle politiche pubbliche, ecc.) ma si serve, se necessario, di questi strumenti, attinge da essi le informazioni necessarie;
3. il bilancio sociale *non è uno strumento di gestione del consenso*, con il quale evidenziare tutto ciò che si è realizzato e tralasciare gli impegni non rispettati e gli obiettivi non raggiunti, ma deve consentire di valutare le performance dell'ente dando conto, eventualmente, anche di ciò che non è coerente con gli interventi realizzati o di ciò che non è in linea con le aspettative e le previsioni.

Il bilancio sociale è *anche* tutte queste cose, nel senso che:

- è comunicazione,
- è supporto al processo di valutazione dell'ente,
- è occasione per dare visibilità alle scelte e alla capacità degli amministratori di rispettare gli impegni presi con gli elettori, ma non si limita e non si esaurisce in nessuna di esse.

1.3.3 La rendicontazione sociale come punto di arrivo di un processo di cambiamento istituzionale, culturale e gestionale

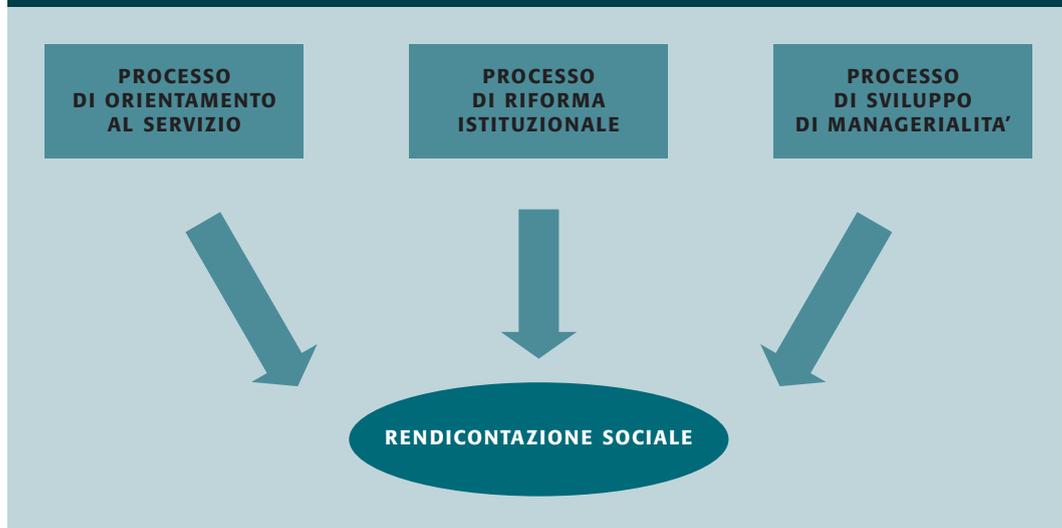
Se il processo di rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche è ciò che abbiamo definito nelle pagine precedenti, appare evidente come siano necessarie alcune condizioni perché esso possa svolgere in modo efficace la sua funzione.

In particolare, la possibilità e la capacità di un'amministrazione pubblica di render conto del proprio operato è favorita dalla maturazione di tre processi di cambiamento, diversi ma strettamente connessi:

- il processo di *orientamento al servizio* e al miglioramento della qualità della relazione con il cittadino;
- il processo di *riforma istituzionale e di riordino del sistema di amministrazioni pubbliche*, in attuazione dei principi di decentramento e sussidiarietà;

- il processo di *sviluppo di managerialità* nelle amministrazioni pubbliche, con l'introduzione di principi e strumenti di organizzazione e gestione aziendale.

Figura 1.10 I processi che alimentano e favoriscono la rendicontazione sociale



La rendicontazione e l'uso del bilancio sociale sono favoriti dal grado di maturità di questi processi, in quanto:

- senza un'adeguata strutturazione e la garanzia di un livello minimo di qualità dei servizi diventa difficile render conto di risultati sociali; viceversa, è molto più *naturale* rendicontare nei contesti in cui vi sono:
 - un'attenzione generalizzata della struttura al miglioramento continuo del servizio offerto, sulla base di una reale analisi e lettura dei bisogni;
 - indicatori in grado di misurare la qualità percepita dei servizi da parte dei cittadini (*customer satisfaction*);
 - l'attivazione di modalità efficaci di ascolto, di comunicazione e di gestione dei contatti con i cittadini (dall'Urp, al *call center*, al *contact center*, agli strumenti di comunicazione integrata);
- senza una piena attuazione del nuovo assetto istituzionale, che ridefinisce le competenze e le responsabilità dei diversi livelli di governo, la rendicontazione sociale non si incardina nel processo di costruzione di un nuovo rapporto tra rappresentanti eletti e cittadini:
 - l'assunzione di responsabilità di consigli, giunte, presidenti e sindaci eletti a livello locale;
 - la ridefinizione dei rapporti tra gli stessi livelli istituzionali (ad esempio tra regioni, province e comuni, tra amministrazioni locali e amministrazioni decentralizzate dello Stato) e tra ammini-

- strazioni locali (ad esempio tra comuni e aziende sanitarie locali, tra enti locali e agenzie regionali, ecc.);
- la consapevolezza della centralità dei processi di formulazione e attuazione delle politiche pubbliche, come principale strumento di governo e regolazione del territorio;
- la costruzione di un nuovo dialogo tra amministrazioni e altre istituzioni e attori locali, sempre più nell’ottica della negoziazione, della partecipazione e del dialogo permanente;
- senza l’esistenza di un sistema organizzativo e strumenti di gestione avanzati la rendicontazione sociale è senza radici, perché non si alimenta da:
 - una responsabilizzazione dei dirigenti e in modo diffuso di tutto il personale afferente alle diverse strutture rispetto alle attività svolte e ai risultati raggiunti;
 - una capacità sistematica di programmazione e di valutazione dei risultati attraverso gli strumenti propri del controllo di gestione;
 - una razionalizzazione dei processi che garantiscono sia la migliore erogazione dei servizi all’esterno che la corretta gestione dei flussi di attività e informazioni all’interno.

In sintesi, la volontà e la capacità di rendicontazione sociale non possono nascere dal nulla, ma acquistano valore se strettamente connesse ad un processo di cambiamento culturale, istituzionale e organizzativo-gestionale all’interno delle amministrazioni pubbliche.

Con questo non si vuol dire che solo le amministrazioni che hanno raggiunto un elevato livello di maturità in tali processi di cambiamento possono redigere un bilancio sociale; al contrario, proprio la decisione di confrontarsi con la realizzazione di un bilancio sociale può far crescere la consapevolezza e l’attenzione all’importanza di creare le condizioni per un suo uso efficace.

Se, come abbiamo detto, la rendicontazione sociale si iscrive all’interno di un dato sistema di relazioni, ed è anzi proprio la modalità con cui un’amministrazione dà conto della propria responsabilità all’interno di tale sistema, la sperimentazione del bilancio sociale contestualmente è:

- da un lato l’espressione della qualità del sistema;
- dall’altro una occasione e uno strumento importante per cambiare e far crescere il sistema stesso.

1.4 Le finalità della rendicontazione sociale

Come abbiamo detto, il processo di rendicontazione coinvolge in modo diretto sia l'organizzazione che realizza il bilancio sociale, sia l'insieme dei soggetti destinatari del documento e, più in generale, partecipi del processo di comunicazione ad esso sotteso.

Volendo allora interrogarsi in modo più preciso sulle finalità del processo di rendicontazione sociale, vale a dire sulle ricadute che può generare all'interno e all'esterno del sistema di relazioni in cui l'amministrazione è inserita, possiamo individuare sei diverse dimensioni:

- la dimensione **contabile**: il bilancio sociale serve a dare risposta all'esigenza di integrare e rivitalizzare il sistema di rendicontazione dell'uso delle risorse economico-finanziarie già adottato e disponibile per le amministrazioni pubbliche, in attuazione delle disposizioni normative vigenti;
- la dimensione **comunicativa**: il bilancio sociale consente di porre al centro dell'azione amministrativa il governo delle relazioni con l'esterno al fine di garantire una maggiore qualità dei processi di comunicazione e di scambio con i portatori di interesse;
- la dimensione **politica**: il bilancio sociale consente di riqualificare e rilegittimare socialmente l'azione amministrativa e il sistema della rappresentanza, attraverso una maggiore trasparenza e visibilità delle scelte politiche e una possibilità di valutazione condivisa della capacità di *buon governo*;
- la dimensione di **governance interna**: il bilancio sociale fornisce uno strumento al sistema amministrativo nel suo complesso per responsabilizzare le amministrazioni alla sostenibilità della spesa pubblica, anche con riferimento ai nuovi vincoli posti dal patto di stabilità europeo e dalle azioni di risanamento del deficit pubblico;
- la dimensione **strategico-organizzativa**: il bilancio sociale può essere uno strumento efficace per riorientare i processi di pianificazione, programmazione e controllo dell'ente in un'ottica diversa (dal punto di vista del cittadino) e ripensare l'assetto organizzativo dell'ente;
- la dimensione **professionale**: il bilancio sociale permette di ridare senso al lavoro pubblico, riorientando l'organizzazione del lavoro alla consapevolezza e al miglioramento dei risultati prodotti per i destinatari, valorizzando e sviluppando le competenze e le professionalità, trovando nuove occasioni di motivazione e di responsabilizzazione degli operatori.

Figura 1.11 Le dimensioni della rendicontazione sociale



Nei capitoli successivi ognuna di tali dimensioni sarà oggetto di uno specifico approfondimento, per chiarire meglio le ricadute e l'impatto che l'introduzione della rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche può avere su ciascuna di esse.

Ciò che è importante sottolineare è che le sei finalità descritte non devono essere considerate alternative: in realtà il dar conto dei risultati coinvolge naturalmente tutte le dimensioni.

Quel che varia è il grado, l'intensità e la consapevolezza con cui ciascuna amministrazione incide attraverso la redazione del bilancio sociale su ciascuna di esse.

Posso ad esempio attribuire estrema importanza alla comunicazione verso l'esterno e non preoccuparmi delle ricadute organizzative, coinvolgendo pochi attori e non dando importanza alla comunicazione interna.

Posso costruire un bilancio sociale perfettamente in linea con gli altri documenti contabili e gestionali, ma più finalizzato agli altri livelli istituzionali di governo che non alla sua fruibilità da parte dei *non addetti ai lavori*.

Posso altresì voler dimostrare ai cittadini che l'azione amministrativa è affidabile e sono stati correttamente interpretati gli interessi della collettività, ma non fornire evidenza della coerenza tra quanto dichiarato e il sistema di programmazione e controllo interno.

Il fatto di far prevalere una delle dimensioni può essere peraltro il risultato di una scelta consapevole e contingente; posso decidere che il primo anno sia più importante enfatizzare le ricadute esterne, per poi concentrarmi sul riallineamento del processo di rendicontazione

con i sistemi interni o su un maggior coinvolgimento di tutta l'organizzazione.

Ciò che rende d'altronde particolarmente interessante e fertile anche per i prossimi anni l'introduzione della rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche è proprio la possibilità che essa sia vissuta come un processo in divenire e evolutivo e non come il semplice allineamento ad un modello. Da questo punto di vista, si ritiene che non ci siano le condizioni e i vantaggi per renderlo in qualche modo un adempimento normativo, ma che la dimensione *artigianale* e *multi-dimensionale* delle esperienze praticate sinora sia almeno per il momento una ricchezza da preservare.

1.4.1 La rendicontazione sociale come occasione di ripensamento del sistema contabile

L'introduzione del bilancio sociale nei sistemi di rendicontazione già disponibili per le aziende e le amministrazioni pubbliche comporta anche una rivitalizzazione ed un ritorno all'analisi della gestione pubblica di esercizio che, invero, si era persa nella loro cultura amministrativa.

L'uso del termine *bilancio*, da questo punto di vista, deve farci riflettere sulla possibilità di integrare il bilancio sociale nell'attuale sistema contabile e di controllo e non di vederlo come uno strumento sostitutivo di altri o comunque disgiunto dalla gestione di esercizio.

Finalità e oggetto del bilancio sociale nella Provincia di Ravenna

Il bilancio sociale nasce come risposta alla necessità di dare una leggibilità più trasparente e comprensibile ai dati del conto consuntivo: i risultati finanziari e le risorse economiche sono stati analizzati secondo logiche nuove e, inoltre, l'attenzione si è allargata all'azione complessiva della Provincia e alla sua rete di azione e relazioni, considerando i criteri con cui sono spese le risorse e la qualità dei risultati.

Oggetto della rendicontazione sono i dati contabili a consuntivo scritti in forma diversa rispetto agli schemi imposti dalle vigenti normative e i dati extracontabili che non sono evidenziati nel bilancio consuntivo, ma che rappresentano una importante fonte di informazione per tutti i portatori di interesse.

La rendicontazione in passato esprimeva il *conto morale* ovvero il *rendere il conto morale* sulla gestione finanziaria conclusa nell'esercizio. Tale prassi è stata giustamente abbandonata, ma nel contempo si è affermata la prassi successiva che non attribuisce rilevanza alcuna, se non formale e di redazione con molto ritardo oltre la chiusura dell'esercizio, alla compilazione ed approvazione dei documenti contabili di rendicontazione.

Gli attuali documenti di rendicontazione costituiscono in realtà un aggregato di documenti rispondenti ad esigenze informative differenziate e quindi elaborati con linguaggi ed obiettivi diversificati. A titolo di esempio si può citare la *relazione dell'organo esecutivo*, che

viene redatta in sede di rendiconto come una sorta di illustrazione qualitativa della gestione svolta nell'anno precedente. Vi sono poi i rendiconti finanziari della gestione di competenza, di cassa e dei residui.

A tutto ciò vanno aggiunti i documenti di rendicontazione e di controllo che hanno fatto la loro comparsa nelle pubbliche amministrazioni più recentemente. Referti del controllo di gestione, schede di valutazione ed ogni altro strumento ispirato all'introduzione dei valori dell'efficacia e dell'efficienza, hanno prodotto un'ulteriore stratificazione nel sistema di rendicontazione in uso presso le amministrazioni pubbliche. Si tratta quindi di un sistema che si è esteso nel tempo rispondendo via via a bisogni informativi emergenti ed articolandosi lungo una varietà di dimensioni.

Da questo punto di vista i sistemi contabili pubblici non soffrono di un deficit di rendicontazione ma, caso mai, del suo opposto, la produzione di un *surplus* di rendicontazione. Il problema diventa proprio quello di fare sintesi e rendere maggiormente fruibile il flusso di informazioni attraverso il quale l'amministrazione pubblica racconta se stessa e si sottopone a giudizio.

La rendicontazione finanziaria, economica e patrimoniale della gestione di esercizio

La volontà di introdurre il bilancio sociale comporta una revisione dei documenti esistenti e la possibilità di ripensare la fase della rendicontazione finanziaria, economica e patrimoniale della gestione pubblica di esercizio. La *dimensione finanziaria della rendicontazione*, quella più rappresentata e disponibile nelle realtà amministrative pubbliche, ha sicuramente una importanza interna ed esterna per il sistema complessivo dell'*accountability* del settore pubblico.

La conoscenza degli effettivi movimenti delle entrate e delle spese, sia in fase di competenza che in fase di cassa, garantiscono gli organi manageriali e di vertice dei risultati della gestione. Una loro conoscenza tempestiva consente anche di valutare l'efficienza della gestione finanziaria di esercizio e di monitorare le condizioni di scostamento tra valori previsionali ed autorizzati dagli organi volitivi ed i valori effettivamente verificatisi durante la gestione.

Tale analisi tra valori di sintesi del budget o bilancio previsionale finanziario di competenza e di cassa e rendiconto di esercizio comporta una successiva e/o contemporanea valutazione sul processo di budget e/o sul processo di gestione.

La valenza esterna di questa dimensione della rendicontazione è facilmente intuibile nel senso di poter conoscere le misurazioni effettive delle risorse finanziarie utilizzate anche in riferimento alle precise finalità istituzionali e/o innovative e di sviluppo realizzate.

Nell'ambito sociale e di mercato, le informazioni di rendicontazione assumono una importanza preminente per le diverse categorie di *stakeholder* che ricercano conoscenze e misurazioni quantitative e qualitative sulle prestazioni delle aziende e degli enti pubblici.

La *dimensione economica della rendicontazione* non è sempre presente nelle aziende e negli enti pubblici dove la cultura contabile prevalente è quella di tipo finanziario e dove anche i cambiamenti normativi non sempre impongono, in modo chiaro, l'adozione di un sistema di rilevazione contabile economico opportunamente integrato con la contabilità finanziaria. Spesso si ritrovano i conti economici della gestione di esercizio desunti dalla contabilità finanziaria con prestabilite tabelle di riconciliazione. Non proprio questo è il portato innovativo del

sistema di rilevazione in contabilità economica dei fatti amministrativi nelle aziende e negli enti pubblici. La finalità, infatti, della contabilità economica è quella di migliorare il sistema delle informazioni contabili ai fini delle misurazioni in termini di efficienza e di economicità.

L'adozione o la semplice rappresentazione di un conto economico nel rendiconto è indicativo di una necessità che però non modifica in modo significativo il contributo informativo per gli organi manageriali interni e per gli *stakeholder*. Diverso è invece il contributo del conto economico se direttamente collegato al sistema delle rilevazioni contabili di tipo economico. Tali valori sono poi significativi e fondamentali per il bilancio sociale dove le misurazioni di efficienza, efficacia e di economicità sono essenziali per gli *stakeholder*.

Si richiede quindi che la redazione di questo documento del bilancio di esercizio nelle aziende e negli enti pubblici sia strettamente collegata al sistema della contabilità economica (generale e/o analitica) utilizzato per le rilevazioni dei fatti amministrativi di gestione.

La *dimensione patrimoniale della rendicontazione* assume prevalente importanza e quasi di automatica identificazione con un sistema contabile integrato ed in grado di misurare le variazioni del patrimonio e delle fonti di finanziamento impiegate. È importante in questa sezione della rendicontazione verificare la consistenza del patrimonio e valutare le poste correttive al fine di non accrescere (e se possibile anche ridurre) il depauperamento dei beni patrimoniali.

È ancora importante nello stato patrimoniale tenere sotto osservazione la gestione e le dimensioni dei residui attivi e passivi con l'intento di cercare di ridurli il più possibile quasi a farli coincidere con le voci dei crediti e dei debiti. La gestione patrimoniale e la sua rendicontazione assumono una rilevanza fondamentale per la futura realizzazione delle finalità istituzionali delle aziende e degli enti pubblici e quindi per il management pubblico e per gli *stakeholder*. A questo scopo possono essere abbastanza, con le dovute specificità, adottati i principi contabili e di valutazione delle norme civilistiche.

1.4.2 La rendicontazione sociale come espressione di una nuova attenzione al governo delle relazioni

L'utilità del bilancio sociale nel governo delle relazioni con l'esterno si collega ad almeno tre necessità: il bisogno di agire secondo il principio di trasparenza, quello di dare e ricevere informazione, quello di instaurare processi di comunicazione. I tre elementi sono sicuramente connessi, ma occorre distinguerli per svelare alcuni dei nodi principali che sottendono alla redazione e alla fruizione di questo strumento.

Il concetto di *trasparenza* si lega *in primis* a una possibilità di accesso all'informazione dall'esterno. Nel caso degli enti pubblici, esso viene stabilito anche da una legge, la n.150 del 2000, che afferma il triplice diritto all'informazione da parte del cittadino (diritto di informare, di essere informato e di cercare informazioni). Il passaggio culturale connesso al nuovo valore attribuito alla trasparenza si traduce in alcuni casi in un processo di comunicazione spontanea da parte dell'impresa o dell'ente pubblico rispetto al proprio operato.

Agire in modo trasparente significa, quindi, fornire dati a chi li richiede, ma anche pubblicare volontariamente un monitoraggio della propria attività e degli impatti, in questo caso relativi agli aspetti ambientali e sociali. Si parla spesso, a proposito del processo di offerta volontaria di informazioni da parte dell'ente attraverso un bilancio sociale, di *rendicontazione*.

Alla trasparenza si connette, quindi, il concetto di *informazione*. Il flusso delle informazioni provenienti dalle organizzazioni pubbliche e private a vantaggio dei propri *stakeholder* sembra negli ultimi anni essersi moltiplicato. La cultura della trasparenza e della rendicontazione, infatti, postula che informazioni riguardanti l'operato interno ed esterno dell'organizzazione siano interessanti per chi viene in contatto con l'ente stesso. L'attenzione si sposta da una necessità di piena conoscenza riguardo al bene o servizio prodotto ed erogato a un *focus* sul processo, sul funzionamento e sugli impatti della struttura organizzativa.

Alla base della diffusione sempre più ampia della cultura della trasparenza e dell'informazione sta un presupposto di base, quello di un rapporto di proporzionalità diretta fra l'aumento di questi due elementi e la crescita della soddisfazione e della fiducia nei confronti dell'organizzazione da parte degli *stakeholder*.

La trasmissione di informazioni finalizzata, da un lato, all'aumento della trasparenza, dall'altro all'accrescimento dell'affidabilità dell'organizzazione, viene comunemente definita come un *processo di comunicazione*. Il bilancio sociale, gli strumenti di rendicontazione, le sezioni ambientali e sociali dei siti web, ovvero tutti i mezzi finalizzati all'accumulazione di un patrimonio informativo a disposizione dell'organizzazione e degli *stakeholder*, vengono ricondotti all'interno del concetto – ombrello di comunicazione di responsabilità sociale.

Il bilancio sociale per un'amministrazione pubblica può dunque costituire lo strumento con cui rispondere in parte alle istanze di trasparenza, informazione e comunicazione.

Un bilancio sociale che si basi su questo tipo di impostazione consente di passare da un'ottica *ex post*, di comunicazione di risultati raggiunti, a una visione progressiva, atta a descrivere un processo e a condividerlo con gli *stakeholder*, attraverso il dialogo e la negoziazione di scopi e azioni.

Il bilancio sociale così inteso, quindi, risulta un documento multilivello, plurale e dinamico, che si presta a molteplici fruizioni, sia dal punto di vista delle interpretazioni interne, sia delle *letture* esterne. Esso è strumento di informazione (trasmissioni di dati e di chiavi di lettura per interpretarli), di monitoraggio di processi, di condivisione.

Inoltre, la relazione di comunicazione con gli *stakeholder* si può configurare anche sotto forma di partecipazione attiva (ad esempio nella stessa redazione del bilancio sociale). Questo consente di passare da una visione della relazione tra amministrazione e cittadini come comunicazione a una via in cui i secondi sono semplici destinatari, verso una loro definizione come soggetti attivi del processo di comunicazione, favorendo l'instaurarsi di rapporti basati su una rilevazione più precisa delle reciproche necessità.

(...) L'idea di bilancio è tradizionalmente legata ai numeri e ai *conti*, cioè al calcolo oggettivo di quantità economiche. Ma il comune di Venezia ha pensato di cambiare, e presenta un bilancio scritto in forma nuova, con più parole, più pensieri, e meno cifre.

Se i bilanci economici utilizzano un linguaggio uniforme che serve a confrontare i comuni tra loro, il bilancio sociale dovrebbe invece riflettere la specificità di un'amministrazione locale, della storia e del contesto in cui essa opera. Per questo si è cercato di dare a questo progetto di bilancio sociale un tono di originalità, senza seguire uno dei tanti modelli proposti, senza dare per scontato il vocabolario specialistico che si è sviluppato attorno a questo nuovo strumento e senza replicare uno dei tanti bilanci proposti dagli altri comuni.

Questo bilancio sociale non ha ambizioni di completezza e precisione, anzi, ci sembra di avere capito che un buon bilancio sociale debba sempre contenere una qualche imperfezione, uno *sbilancio* da evidenziare per avviare un processo di miglioramento.

Il bilancio sociale come dialogo e partecipazione

(...) Ed in questo processo vogliamo che entrino come protagonisti i cittadini del comune di Venezia. Abbiamo pensato questo bilancio come l'inizio di un dialogo con loro ed il successo di questo esperimento dipenderà quindi dall'intensità e dalla qualità di questo scambio. Siamo coscienti del fatto che finora è stato solo il comune a parlare. Le diverse categorie di *quelli che si aspettano qualcosa* le abbiamo solo immaginate; non sappiamo con sicurezza se anche i cittadini del comune di Venezia si vedono in questo modo. Crediamo però che fare bilancio sociale abbia senso solo se al suo interno i cittadini possono ritrovarsi. Ma per fare questo devono prima cercarsi, comunicare i problemi e le perplessità che si incontrano in questa ricerca ed ottenere spiegazioni e chiarimenti. Abbiamo quindi pensato di metterci in ascolto per raccogliere commenti, critiche opinioni e suggerimenti su questo bilancio sociale (...)

1.4.3 La rendicontazione sociale come strumento di partecipazione democratica e garanzia della socialità del bilancio pubblico

In una logica di razionalizzazione della rendicontazione, il bilancio sociale di una pubblica amministrazione appare assimilabile ad una operazione di *gestione della conoscenza*. La circolazione della conoscenza sull'azione amministrativa è particolarmente rilevante se vista alla luce delle più generali trasformazioni dell'economia e della società. Se è vero che viviamo in un'economia della conoscenza dobbiamo derivarne le conseguenze anche per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche ed il loro rapporto con i cittadini.

Il valore aggiunto del processo di rendicontazione non si rintraccia più nella corretta accumulazione di documenti che vanno a comporre l'insieme sottoposto ad approvazione politica. La sfida posta al bilancio sociale è quella di ricostruire un ambito di significatività delle informazioni da offrire al cittadino non come mero flusso comunicativo unidirezionale ma come occasione di valutazione e di critica.

Si tratta insomma di trasformare un insieme variegato di informazioni in uno strumento conoscitivo che faciliti l'esercizio di determi-

nati diritti. Sta qui il senso profondo di una attività di gestione della conoscenza: al centro dell'attenzione si situa il valore d'uso per il destinatario della rendicontazione. Il bilancio sociale dovrà non solo produrre e trasferire conoscenza sull'azione amministrativa ma assicurarsi che quella conoscenza sia utilizzabile.

Stiamo infatti parlando di un tipo particolare di conoscenza: quella che serve a controllare l'esercizio del potere da parte dei soggetti a cui questo esercizio è stato delegato.

Considerato da questo punto di vista, il bilancio sociale può essere fatto transitare su di un terreno ancor più vasto e complesso che è quello dell'esercizio del controllo democratico da parte dei cittadini sull'operato delle amministrazioni pubbliche e più specificamente dei meccanismi e dei processi attraverso i quali si realizza la democrazia rappresentativa. Qui emerge un'altra accezione della *socialità* del bilancio delle amministrazioni pubbliche in quanto strumento e processo sottoposto in ogni sua fase e lungo ogni sua dimensione all'evidenza pubblica ed alla partecipazione democratica.

In questo senso il bilancio delle amministrazioni pubbliche è costitutivamente *sociale*: in quanto strumento di allocazione di risorse per interventi che in gran parte sfuggono alla logica del mercato ed in quanto luogo di espressione degli interessi di una collettività sociale.

Questa idea di socialità del bilancio pubblico ha per lungo tempo costituito un forte elemento di garanzia nei confronti dei cittadini e di legittimazione dell'azione amministrativa. Il suo fondamento va infatti ricercato nel meccanismo della rappresentanza democratica che permette ai cittadini di delegare ai propri rappresentanti il compito di influenzare direttamente l'azione amministrativa e di valutarne i risultati.

Nel caso degli enti locali queste potenzialità sono state addirittura amplificate dall'istituzione di livelli di governo sempre più vicini al cittadino quali le circoscrizioni, i quartieri e le municipalità che oggettivamente accorciano il processo di delega e offrono al cittadino un'occasione di coinvolgimento diretto nelle decisioni collettive. Il bilancio pubblico sembra quindi originariamente dotato di una serie di garanzie formali di *socialità* che in una varietà di forme offrono al cittadino possibilità non solo di valutazione indiretta ma anche di partecipazione diretta alla formazione delle scelte collettive. Come si concilia quindi la crescente richiesta di bilanci sociali con questo sistema di garanzie formali alla partecipazione democratica e quindi alla socializzazione del bilancio?

La crisi della politica ed il conseguente distacco dei cittadini dalle istituzioni hanno avuto un immediato riflesso sulla credibilità e sull'efficacia dei tradizionali meccanismi posti a garanzia della socialità del bilancio.

Essendosi inariditi i percorsi attraverso i quali circolava e veniva canalizzata la partecipazione democratica, si sono cercate risposte alternative alla richiesta di controllo sociale sull'operato della pubbli-

ca amministrazione. Il bilancio sociale tende a configurare una di queste risposte nella misura in cui promette di ristabilire un rapporto costruttivo tra cittadini ed istituzioni.

Si tratta però di una risposta problematica poiché rischia di fare del bilancio sociale un surrogato tecnico di processi che dovrebbero invece articolarsi sul piano politico. Il bilancio sociale potrebbe quindi presentarsi come una facile scorciatoia sulla strada della ricostruzione di un sistema denso di relazioni tra cittadini ed istituzioni. Con la scusa del bilancio sociale si potrebbe, in altre parole, eludere più generali problematiche legate alla soluzione politica e culturale della crisi della rappresentanza democratica.

Alternativamente, il bilancio sociale potrebbe fornire l'occasione per attivare, soprattutto nei contesti del governo locale, un rapporto dialettico tra cittadini ed istituzioni che punti non tanto a sostituire i tradizionali meccanismi della partecipazione politica quanto ad introdurre elementi di controllo democratico sulle tecniche di quantificazione e di rappresentazione economico-finanziaria dell'azione amministrativa.

1.4.4 La rendicontazione sociale come strumento di *governance* tra i diversi livelli di governo

Il passaggio a forme più marcate di autonomia sembra rispondere in tutte le democrazie avanzate a modelli di Stato più idonei a rispondere alle sollecitazioni ambientali.

Il titolo V della Costituzione recepisce l'esigenza di un orientamento federalistico degli attuali assetti, legata alla necessità di fornire un adeguato livello di autonomia nelle scelte di sviluppo delle varie aree territoriali; l'accentuarsi delle diversità tra queste dà luogo a differenti tipologie di bisogni che possono anche avere diverse priorità e quindi è necessario che a livello periferico si individuino queste esigenze e si organizzino processi di risposta più coerenti con le strutture socio-economiche locali.

A ben guardare, la realtà ha già contribuito a differenziare il territorio organizzando la risposta delle amministrazioni pubbliche in modo diversificato; infatti si può parlare ormai di modelli sanitari regionali, così come avviene nell'area delle *public utilities* o dei servizi educativi, dalle materne all'Università, dove, a parità del titolo finale conseguito, il processo formativo può essere profondamente diverso e le valutazioni finali non sono confrontabili, spesso, in modo sostanziale.

Il modello federale accresce la diversità di risposta ai bisogni della collettività; è necessario capire il livello di diversità accettabile per mantenere il senso di comune cittadinanza.

Nella situazione italiana la dimensione del debito pubblico costituisce un elemento di ulteriore complicazione e di spinta verso forme di controllo più decentrato e più coerente con assetti istituzionali orientati ad un riequilibrio tra differenti livelli di governo, sia centrale sia periferico.

Al riguardo, la partecipazione alla Ue impone il rispetto di definiti vincoli – patti di stabilità – che possono anche essere oggetto di eventuale modifica con il consenso degli Stati membri; le posizioni, poi, dei vari Stati possono essere diverse in merito all'applicazione o alla modificazione di tali vincoli in relazione ai differenti equilibri interni, tuttavia la partecipazione e l'adesione alla Ue richiede da parte dei singoli Stati un alto livello di rendicontabilità sui propri equilibri economico-finanziari (*accountability*) e di responsabilità nel rispetto degli stessi.

È ovvio che tale livello di rendicontabilità deve trovare una corrispondente simmetria all'interno dei singoli Stati in modo che vi sia *accountability* tra i differenti organi di governo e le differenti aree territoriali; in sostanza nella logica delle autonomie il livello di responsabilità si sposta sul risultato che contribuisce unitamente a quello degli altri a raggiungere gli equilibri concordati; ciò comporta una effettiva rendicontabilità intesa come reale e corretta informativa esterna in grado di contribuire a costruire un rapporto fiduciario.

L'impiego delle risorse deve quindi essere responsabilizzato a differenti livelli di governo; anche la riduzione del debito pubblico può essere più efficacemente avviata se i sistemi di controllo e di responsabilità vengono orientati sui risultati in modo da lasciare libertà di azione nella scelta dei percorsi di sviluppo alle varie aree territoriali secondo le specifiche esigenze salvo vincolare i risultati al rispetto degli equilibri complessivi di bilancio.

Il sistema degli equilibri complessivi viene visto come sommatoria di equilibri parziali di cui a differenti livelli di governo si ha specifica responsabilità. Le diverse situazioni economiche tra aree territoriali possono poi trovare compensazione in una forma di solidarietà basata sulla possibilità – come avviene peraltro già adesso – di costituire degli specifici fondi perequativi finalizzati a ridurre i livelli di disuguaglianza ed in ogni caso a garantire l'erogazione di quei servizi considerati obbligatori; nel tempo, tuttavia, i processi di trasferimento devono avvenire ad un crescente livello di trasparenza per garantire che le carenze di cui si chiede copertura derivino realmente da impossibilità oggettive strutturali e non da non corretti comportamenti amministrativi.

Come si può notare, quindi, i differenti equilibri di governo e le conseguenti responsabilità impongono la definizione di sistemi di *governance* complessivi coerenti con lo sviluppo delle autonomie.

Questo passaggio peraltro non può essere di breve periodo poiché in Italia non esiste una tradizione storica federalista e quindi non si è sviluppata la necessaria cultura amministrativa; inoltre la forte attenzione alla norma come elemento di cambiamento può essere fuorviante se si ritiene sufficiente la sua introduzione per avere innovazioni nei comportamenti.

A livello di autonomie locali le considerazioni di cui sopra impongono una riflessione su nuovi assetti e nuovi modelli di gestione che devono accompagnare il cambiamento e sui modelli di rendicontabi-

lità che gli amministratori locali devono pensare per presentare ai propri cittadini le risultanze delle loro azioni.

L'autonomia, perché sia tale, deve essere piena e cioè istituzionale, finanziaria ed operativa; sono le singole autonomie locali che, in relazione alle loro diversità, individuano i bisogni, definiscono le priorità e provvedono al finanziamento attraverso una crescente autonomia finanziaria.

A tal fine è necessario:

- definire figure professionali idonee a sviluppare le autonomie (governi regionali e locali);
- fornire chiari sistemi di regole che consentano l'avvio delle autonomie in grado di evitare che alcuni scarichino sugli altri le proprie inefficienze;
- definire sistemi contabili in grado di rispondere a logiche di trasparenza, di affidabilità e di responsabilità sui risultati e consentire confronti;
- accentuare l'attenzione degli amministratori locali verso le proprie responsabilità sui risultati e sulle risorse impiegate nella considerazione che la distanza tra cittadino ed amministratore nelle autonomie si riduce;
- definire un sistema di controllo che garantisca gli equilibri interni e che non sia solo di tipo *top-down* ma anche *bottom-up*.

In definitiva le amministrazioni locali si trovano a dover ridefinire i loro modelli gestionali che risultano molto più orientati al futuro, perché nella logica delle autonomie è necessario individuare un proprio percorso di crescita che sia funzionale con le criticità locali.

Questo orientamento richiede la capacità di elaborare strategie sostenibili, di comunicarle anticipatamente per avere il consenso e la condivisione a realizzarle ed un corso d'opera per consentire la valutazione del loro grado di raggiungimento. Tutto ciò richiede da una parte la costruzione di modelli contabili idonei a comunicare gli obiettivi, i risultati e le responsabilità e, d'altro canto, un diverso livello di partecipazione dei cittadini al governo locale per consentire una dialettica puntuale con gli amministratori.

In questo passaggio di profondo cambiamento il bilancio sociale si colloca come un utile strumento di risposta ai problemi evidenziati ma la sua utilità sarà reale quando sarà diffusa la cultura di partecipazione e di confronto trasparente e responsabile tra amministratori e cittadini.

Con gli indirizzi alle aziende sanitarie per la costruzione di un *bilancio di missione*, la Regione Emilia-Romagna intende promuovere un ulteriore e significativo passo nel processo di riforma della *governance* del sistema sanitario regionale, nel nome della trasparenza.

Le aziende sanitarie di questa regione hanno alle spalle ormai una consolidata esperienza per quanto riguarda la contabilità generale e si apprestano a sostenere la *certificazione* dei bilanci. Il processo (avviato col progetto *Rebisan*) consentirà di dare maggiore certezza, trasparenza, coerenza e omogeneità ai bilanci di esercizio aziendali, e di rafforzare perciò la comparabilità, sia tra diversi bilanci della medesima azienda, sia tra bilanci di aziende diverse.

Ma i *bilanci di esercizio*, anche se certificati, non permettono di risolvere i problemi connessi con l'esigenza di informare sui risultati *meta-economici* conseguiti dalle aziende sanitarie, attraverso l'azione istituzionale.

Da qui, l'iniziativa di adottare, accanto al bilancio di esercizio generato dalla contabilità economico-patrimoniale (che comunque conserva il compito di illustrare come l'azienda ha saputo rapportarsi col rispetto dei vincoli economici e finanziari), un *bilancio di missione*, attraverso cui cercare di illustrare l'azione istituzionale svolta dall'azienda sanitaria.

Il progetto presentato assume, come destinatari del bilancio di missione, la regione e le conferenze territoriali sociali e sanitarie.

Tale scelta è motivata dalla configurazione delle relazioni che intercorrono fra l'azienda sanitaria e la regione, che conferisce il mandato, assegna le risorse e deve garantire i L.E.A. (Livelli Essenziali di Assistenza) ai cittadini, e fra l'azienda e gli enti locali, per il ruolo che gli stessi rivestono di indirizzo e di verifica dei *risultati* ottenuti dalle aziende.

L'individuare nelle conferenze e nella regione i *destinatari* del documento non implica, peraltro, trascurare altre relazioni istituzionali di particolare rilevanza, quali quelle coi professionisti, responsabili del governo clinico aziendale, e con le formazioni sociali (organizzazioni sindacali, associazioni di volontariato, comitati misti, ecc.) in considerazione del ruolo ad esse riconosciuto a tutela dell'interesse generale. Anche di ciò si terrà dunque conto nella predisposizione del documento informativo.

L'obiettivo del progetto è mettere a punto uno strumento capace di *dare trasparenza all'azione istituzionale* dell'azienda, rispondendo contestualmente alle necessità informative connesse al ruolo che ciascuno dei soggetti riveste in tale sistema di relazioni.

Da ciò scaturiscono molteplici e forti connessioni con gli strumenti della pianificazione e programmazione aziendale.

Infatti, se il bilancio di missione è lo strumento che serve *per dare conto* agli interlocutori istituzionali su come l'azienda sanitaria ha saputo declinare operativamente la propria *mission*, le informazioni in esso esposte dovranno essere collegate con vincoli, scenari prefigurati, obiettivi stabiliti, strategie e attività istituzionali connesse, contenuti nei documenti programmatici.

Il bilancio di missione viene in tal modo a configurarsi come lo strumento attraverso il quale è periodicamente possibile verificare la graduale realizzazione degli obiettivi *istituzionali* dichiarati nei piani. Di conseguenza, gli indicatori accolti per la rappresentazione *consuntiva* degli esiti istituzionali nell'ambito del bilancio di missione diventano elementi da assumere *a preventivo* nella predisposizione dei piani.

In tale accezione, esso viene dunque a rivestire un ruolo assolutamente centrale nell'ambito del sistema informativo aziendale, in quanto non si configura semplicemente come un documento che si aggiunge ai tanti che già le aziende sanitarie producono, ma aiuta a ripensare (coordinandoli) logiche e strumenti che attualmente supportano i processi di pianificazione, programmazione e controllo in tali aziende.

Inoltre la predisposizione del bilancio di missione da parte delle aziende sanitarie, sulla base di un documento a

schema aperto ma a contenuto minimo predefinito, costituisce il presupposto per procedere alla predisposizione di un bilancio di missione *consolidato*, tale da permettere l'apprezzamento del funzionamento del complessivo sistema sanitario regionale.

1.4.5 La rendicontazione come miglioramento delle capacità strategico-organizzative dell'ente

La realizzazione del bilancio sociale è innanzitutto l'espressione di una condizione di autonomia e di responsabilità da parte di un singolo ente. In assenza di questa condizione non ha senso parlare di rendicontazione. Negli ultimi anni, all'interno del processo di modernizzazione della pubblica amministrazione italiana, un peso rilevante è stato attribuito proprio all'attribuzione di sempre maggiore autonomia agli istituti pubblici²³:

- autonomia *economico-patrimoniale* (disposizione di risorse e possesso di condizioni e beni utilizzabili per lo svolgimento operativo dell'attività);
- autonomia *organizzativa* (possibilità di disporre, pur dentro vincoli e regole definiti, del proprio assetto organizzativo interno e del personale assegnato);
- autonomia *decisionale* (margini di libertà per definire scelte e obiettivi da perseguire coerentemente con le finalità istituzionali e il sistema di relazioni interistituzionali in cui l'ente è inserito).

Il singolo istituto pubblico può ridefinire il proprio ruolo all'interno del proprio contesto di riferimento, decidendo con una relativa discrezionalità quali azioni intraprendere.

È in questo contesto che negli ultimi anni si è diffusa, soprattutto a livello di enti locali e aziende sanitarie, la pianificazione strategica come processo di formulazione di un percorso sostenibile di cambiamento nel medio periodo. Il disegno strategico dell'ente deve poi tradursi in strumenti di programmazione operativa, obiettivi e programmi di azione.

Indipendentemente dall'esistenza di documenti e piani strategici, le amministrazioni pubbliche sono state chiamate negli ultimi dieci/quindici anni ad una maggiore e diretta assunzione di responsabilità nella definizione e nel raggiungimento di obiettivi di risultato. Ne è disceso tutto il processo di *managerializzazione* delle strutture e di responsabilizzazione dei dirigenti, con l'introduzione di strumenti nuovi (dalla direzione per obiettivi, al sistema di budget, al *project management*).

Contemporaneamente, con l'autonomia decisionale anche l'organizzazione è diventata una dimensione rilevante per il cambiamento, cercando di superare modelli universalistici e rigidamente definiti, strutture parcellizzate e funzionamenti *a canne d'organo*. Vi è una tendenza in atto anche nelle amministrazioni pubbliche alla trasfor-

23. Coniando il neologismo di *aziendalizzazione* del sistema di amministrazioni pubbliche.

mazione dei sistemi burocratici in organizzazione più flessibili, orientate al risultato e un modello di organizzazione del lavoro meno basato sul mero controllo gerarchico e più ispirato dalle esigenze di integrazione, sviluppo e apprendimento organizzativo.

Il bilancio sociale, da questo punto di vista, si può inserire in modo molto proficuo all'interno di questo processo di sviluppo strategico-organizzativo delle amministrazioni pubbliche perché:

- da un lato, forza a formulare e a rendere trasparente la strategia dell'ente, che può rendere conto dei risultati raggiunti tanto più efficacemente quanto più chiari sono gli impegni presi e gli obiettivi attesi;
- dall'altro, costringe a leggere l'organizzazione come un sistema unitario, in cui il risultato prodotto (i servizi erogati e le politiche attuate) è sempre il risultato di un'interazione e integrazione tra settori e uffici diversi.

Se le scelte strategiche e organizzative di un'amministrazione pubblica sono ciò che dà contenuto alla propria autonomia, il processo di rendicontazione sociale può costituire un ottimo riferimento per orientare tali scelte al perseguimento della missione istituzionale e per valutarne l'efficacia. I risultati contenuti nel bilancio sociale possono, in altri termini, fornire un valido supporto alle scelte di riformulazione delle strategie dell'ente e di miglioramento dell'assetto organizzativo interno.

Le aspettative iniziali nel Comune di Copparo

Il bilancio sociale come strumento e documento non solo per consentire una rilettura e presentazione dell'impatto sociale delle politiche dell'ente, ma anche per migliorare, attraverso la comunicazione ed il confronto, l'attività di programmazione e gestione dell'ente e per consentire una continua verifica del rapporto fra il programma di legislatura e le capacità realizzative dell'ente.

Le aspettative sono date dalla *mission* dell'ente, di poter meglio orientare l'azione del comune secondo un ordine delle priorità chiaro e condiviso. Il bilancio sociale è infatti uno strumento di rendicontazione che trova una grande forza innovativa nel rapporto con tutti i fruitori dei servizi del comune. È da questo rapporto bidirezionale che si sviluppa e si affina il senso autentico della rendicontazione sociale: rendicontare per verificare insieme ai cittadini la *bontà* delle scelte intraprese e/o l'eventuale necessità di modificare, implementare, aggiornare l'attività programmatica.

1.4.6 La rendicontazione sociale come occasione per un recupero di senso del lavoro pubblico

Il rapporto di lavoro pubblico è stato sottoposto, negli ultimi dieci anni, ad un processo di *privatizzazione* tramite numerosi interventi normativi. Tale modificazione ha avuto origine dall'idea che l'adozione del lavoro *privato* e delle condizioni che lo caratterizzano possano comportare scelte maggiormente utili ed efficaci per ricoprire ruoli istituzionali ed erogare servizi pubblici. Contemporaneamente, si è sentita l'esigenza di accompagnare a tale nuovo orientamento l'introduzione di strumenti di programmazione e controllo tipici dell'azienda privata. Questi cambiamenti hanno però rischiato di mettere in secondo piano *l'importanza delle persone e del loro ruolo all'interno dell'ente*.

In verità, nelle aziende più innovative è acquisizione ormai diffusa e consolidata che la risorsa più rilevante dell'impresa sia rappresentata dalle persone che in quella azienda lavorano ed operano. La professionalità, il coinvolgimento, il *benessere organizzativo* percepito dai collaboratori costituiscono gli aspetti più qualificanti e caratterizzanti per l'azienda.

A maggior ragione, la pubblica amministrazione è ancora *più contraddistinta dalla professionalità e dalla responsabilità dei propri operatori*. L'istituzione infatti, agisce spesso su beni prevalentemente immateriali, vigila sull'adempimento dei doveri di solidarietà sociale, ha come obiettivo la tutela e la garanzia dell'esercizio dei diritti dei cittadini, opera per la promozione dei territori e la crescita materiale e culturale della comunità.

Ciò è particolarmente vero per le istituzioni locali, che vengono in costante contattato con i cittadini. L'ente locale influenza la percezione dell'intero sistema istituzionale da parte della società civile, rappresentando la prima *immagine* del valore della comunità e della democrazia. In particolare, l'ente trasmette identità e valori attraverso i propri dipendenti e la percezione che i cittadini maturano verso di loro.

Proprio tramite questi meccanismi, si è fatto spazio nell'opinione pubblica del nostro Paese, fin dai primi anni '80 del secolo scorso, un giudizio negativo dell'azienda pubblica e dei suoi dipendenti. L'ente pubblico è percepito come un'organizzazione priva di attenzione ai costi, con scarsa considerazione dell'impegno professionale dei collaboratori e disinteresse per la qualità del servizio erogato.

Il bilancio sociale, pur richiedendo ancora molta sperimentazione prima che diventi uno strumento diffuso e collaudato nelle amministrazioni pubbliche, rappresenta comunque un'opportunità importante, specie a livello comunale, per ridefinire le percezioni immediate dei cittadini rispetto al valore e all'operato dell'amministrazione e dei suoi dipendenti.

Al livello territoriale, si può affermare che già il lavoro dei dipendenti pubblici rappresenta una sorta di primo bilancio sociale rivolto ai cittadini, intendendo questa espressione come ciò che dell'attività

dell'ente viene percepito immediatamente e comprensibilmente dal cittadino.

Quando il cittadino valuta il comune, spesso, il pensiero viene associato immediatamente a qualche servizio di cui il cittadino usufruisce e altrettanto di frequente agli operatori con cui viene in contatto mentre fruisce di questi servizi.

L'immagine dell'*istituzione* e il conseguente atteggiamento dei cittadini sono molto influenzati dall'approccio che incontrano nella gestione dei servizi. In particolare questa affermazione è vera per il comune.

La *cultura materiale* dell'ente è infatti fortemente influenzata dalla rappresentazione che i dipendenti danno dell'ente stesso in cui sviluppano le azioni e realizzano i servizi e i prodotti.

Dunque, l'introduzione di moderni ed efficaci sistemi di rendicontazione, rivolti ai cittadini, rappresenta un'occasione importantissima. Le amministrazioni possono divenire consapevoli della rilevanza che riveste la valorizzazione delle risorse umane impegnate nell'ente e della rappresentazione che i dipendenti stessi hanno dell'istituzione presso la quale lavorano.

Pertanto, va rilevata l'importanza del ruolo dei dipendenti nel favorire la percezione dell'attività dell'ente all'esterno. Non è possibile pensare di migliorare l'immagine e la percezione dell'operato della pubblica amministrazione se di tale miglioramento non sono consapevoli e promotori gli stessi protagonisti che organizzano e gestiscono questa attività.

D'altro lato non si può negare che ancora oggi la figura del dipendente pubblico non riscuota grande successo. Persiste l'idea che chi lavora negli enti pubblici sostanzialmente non abbia una professionalità elevata, non sia affatto predisposto alle pubbliche relazioni, tanto meno alla comunicazione. L'utente è ancora irritato dalla mancanza di trasparenza e dalla classica risposta del tipo *il problema non è di mia competenza*.

Da una recente indagine²⁴, svolta sui dipendenti di diversi enti locali, è emerso che nelle amministrazioni le dimensioni più importanti del benessere organizzativo per i lavoratori sono il senso di utilità del proprio lavoro, il livello di ascolto, la circolazione delle informazioni, la qualità delle relazioni interpersonali e l'operatività.

Quello che va evidenziato è che proprio queste dimensioni, maggiormente rilevanti per il benessere organizzativo, e che quindi agiscono sulla motivazione e l'impegno dei dipendenti, sono ampiamente valorizzabili e incentivabili tramite il processo di rendicontazione.

Il benessere di una persona è infatti fortemente influenzato dalla possibilità di poter comunicare i risultati del proprio lavoro e dal riconoscimento che questa comunicazione comporta. Tanto più nel caso vengano adottati strumenti di rendicontazione innovativi come il bilancio sociale, perché apre una possibilità di comunicazione del proprio lavoro all'esterno²⁵.

24. *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, (a cura di F. Avallone e M. Bonaretti), Dipartimento della Funzione Pubblica – Programma Cantieri, Rubbettino editore, 2003.

25. L'attenzione al tema è peraltro stimolata dalla recente direttiva del Ministro della Funzione Pubblica Luigi Mazzella sulle misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni (marzo 2003).

Questa azione può risultare particolarmente *salutare* poiché costringe i dipendenti a non guardare solo all'interno del proprio ambiente ma invita ad osservare meglio la situazione degli altri uffici e la percezione all'esterno del proprio lavoro.

Perciò possiamo affermare che realizzare uno strumento di rendicontazione come il bilancio sociale rappresenta un'enorme opportunità di recupero del significato più autentico del lavoro pubblico e di crescita del senso di appartenenza alla propria organizzazione da parte dei dipendenti.

Il bilancio sociale nel Comune di Cesena: come valorizzare il lavoro pubblico

Il bilancio sociale, è stato adottato dal Comune di Cesena quale strumento attraverso cui fornire un rendiconto chiaro, globale della cultura, dei valori e delle attività svolte, evidenziando le ricadute e i risultati sociali dell'operato dell'ente nei confronti dei cittadini e delle istituzioni locali; persegue quindi l'applicazione pratica di un principio di *trasparenza* dell'attività pubblica che si sviluppa prima sulla riflessione sulle potenzialità interne e poi si traduce nello sforzo di decodificare gli obiettivi e risultati in concetti e chiari e significativi per gli utenti e per gli stessi operatori.

In questo modo il comune si espone al giudizio, alla valutazione delle altre istituzioni pubbliche e private ma anche dei cittadini con la convinzione che la partecipazione reale si realizzi attraverso la *condivisione dei programmi, dei progetti e dei risultati*, senza tralasciare le eventuali criticità in modo da poter proporre le azioni di miglioramento necessarie.

Le informazioni contenute nel bilancio sociale sono molteplici e differenziate, in quanto si è cercato di considerare l'interlocutore *cittadino* nelle sue vesti di elettore, contribuente e destinatario di servizi collettivi o rivolti a differenti tipologie di utenti (anziani, disabili, le famiglie, ecc.). La legittimazione al governo del territorio è tuttavia richiesta non solo ai cittadini ma anche a tutti gli altri interlocutori pubblici e privati che dalla maggior conoscenza della missione e dei valori che guidano il raggiungimento degli obiettivi della nostra organizzazione possono trarre le necessarie informazioni per avviare percorsi di integrazione sociale e imprenditoriale.

Obiettivo del comune è quindi pubblicare un documento di sintesi che permetta di stabilire una forma di *dialogo stabile, duraturo e legittimato con l'esterno*, nonché di costituire un supporto alla comprensione di quanto espresso nel bilancio di esercizio, che da puro strumento contabile non può esplicitare le modalità con cui l'ente risponde ai bisogni della collettività attraverso l'attività svolta. I fatti e le informazioni qualitative e quantitative sulle attività svolte e sull'utilità sociale prodotta costituiscono in effetti il risultato della gestione caratteristica per il comune, che il bilancio sociale intende spiegare attraverso l'utilizzo di *parole e cifre*; così mentre nel bilancio di esercizio le cifre rappresentano il risultato della gestione in termini economici e le parole hanno il compito residuale di spiegare i principi adottati, nel bilancio sociale accade la situazione opposta ovvero le parole e le cifre sono esplicative dei fatti, di quanto realizzato. Questa forma di rendicontazione è stata assunta come la più adatta a descrivere l'attività del comune, in quanto *l'aridità* delle cifre desumibili da un bilancio consuntivo non consente di esprimere un giudizio circa l'efficacia nel perseguimento nella capacità di realizzare la propria missione.

Ciò spiega la necessità di arricchire il bilancio sociale di contenuti innovativi dedotti da sistemi di rilevazione e modalità di rappresentazione il cui fine è quello di esprimere *cifre, fatti e valori etici* attraverso cui garantire all'interno e all'esterno dell'ente:

- trasparenza gestionale, perseguita mediante la comunicazione di informazioni atte a permettere la verifica del rispetto dei vincoli economici;
- trasparenza amministrativa, realizzata attraverso la comunicazione di informazioni utili a verificare il rispetto dei vincoli normativi;
- trasparenza istituzionale, comunicando informazioni atte a permettere il controllo dell'effettivo perseguimento degli scopi istituzionali, oltre che l'effettivo raggiungimento degli stessi.

(...) Anche se il bilancio sociale costituisce un mezzo di rendicontazione ormai diffuso in molte realtà no profit, pensiamo di aver utilizzato questo strumento anche con un ulteriore valore aggiunto coinvolgendo il personale apicale e non nella predisposizione del bilancio sociale attraverso appositi incontri formativi e riunioni di gruppo anche intersettoriali. In questo modo abbiamo favorito il senso di appartenenza del dipendente al proprio settore di riferimento e al comune nel suo complesso. Attraverso il bilancio sociale il dipendente può vedere rappresentati i risultati che derivano direttamente dal proprio lavoro e, di conseguenza, è più motivato e responsabilizzato al *miglioramento delle performance*, in quanto è consapevole che il suo lavoro non sarà solo apprezzato dai cittadini - utenti diretti del servizio, ma anche dagli altri cittadini che leggeranno i risultati raggiunti dal suo servizio nel bilancio sociale.

2. Le forme della rendicontazione

Quali documenti concretamente può produrre un processo di rendicontazione sociale?

Spesso si usa il termine *bilancio sociale* per indicare in senso generico un qualsiasi documento di rendicontazione. In realtà, nell'esperienza di questi ultimi anni le amministrazioni pubbliche hanno sperimentato strumenti diversi per comunicare ai cittadini, a seconda delle finalità e dell'oggetto della rendicontazione.

Abbiamo così enti che realizzano il proprio bilancio sociale, altri che parlano di rapporti sociali, altri ancora che presentano bilanci sociali di mandato e di programma, amministrazioni che producono un bilancio ambientale, altre ancora che intraprendono la realizzazione di bilanci di genere...

Non sempre la distinzione terminologica e la definizione dei diversi documenti è chiara e ciò può rendere difficile orientarsi e capire le reali differenze di finalità e oggetto della rendicontazione tra le diverse opzioni.

In questo capitolo cercheremo di fornire un quadro chiaro di ciò che possiamo definire le *forme* della rendicontazione; si tratta infatti di una classificazione dei *prodotti* di un processo che, nella sostanza, come vedremo, può basarsi su metodologie comuni.

Tale classificazione si basa, più che su una teorica rassegna esaustiva di tutti i possibili esiti del processo di rendicontazione, su una sistematizzazione empirica delle principali esperienze realizzate dalle amministrazioni pubbliche italiane negli ultimi anni.

Tali esperienze possono essere ricondotte alle seguenti forme:

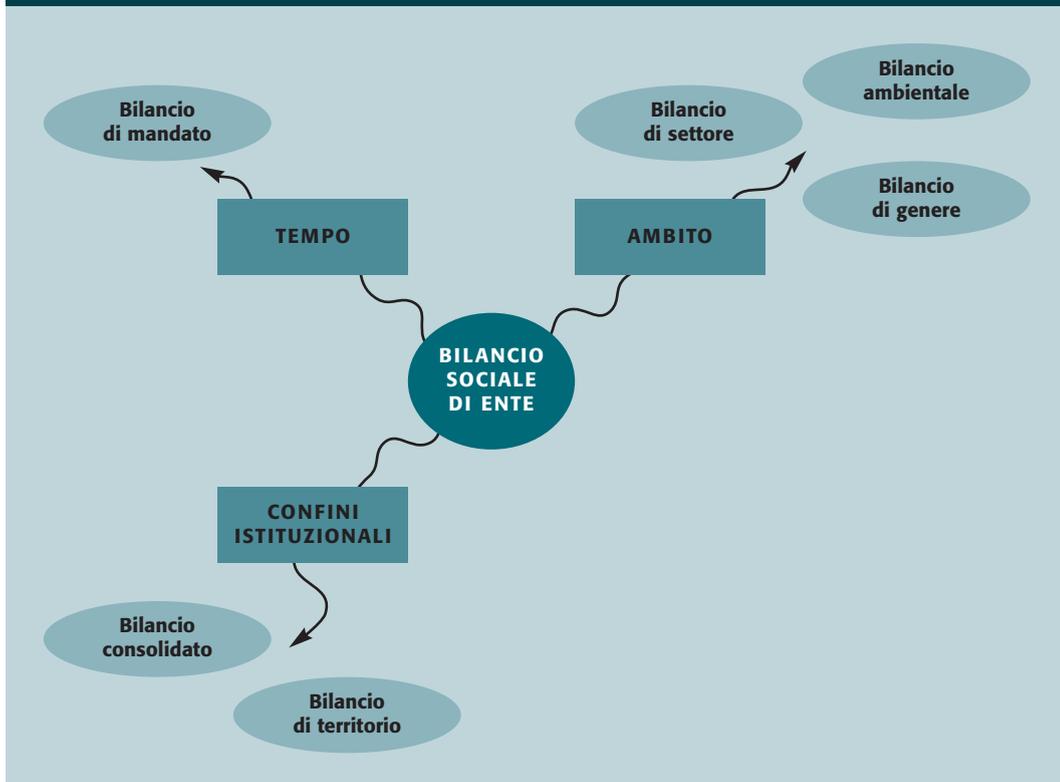
- bilanci sociali annuali;
- bilanci di mandato;
- bilanci ambientali;
- rapporti e bilanci di settore;
- bilanci di genere;
- bilanci che coinvolgono più enti.

La classificazione delle diverse tipologie fa riferimento a criteri differenti (figura 2.1):

- il *periodo* di riferimento (ad esempio tra bilancio sociale annuale e bilancio di mandato);

- l'*ambito* di rendicontazione (ad esempio tra bilancio sociale e bilancio ambientale, di genere o di settore);
- i *confini istituzionali* della rendicontazione (ad esempio tra bilancio di settore del singolo ente e bilancio sociale consolidato di gruppo o bilancio di territorio).

Figura 2.1 Classificazione dei documenti di rendicontazione sociale



2.1 Il bilancio sociale annuale

Il bilancio sociale è il documento più diffuso di rendicontazione sociale sia in ambito pubblico che privato. Nella sua accezione più stretta, si tratta di un documento riferito ad un atto di attività, quindi normalmente coincidente con il periodo del bilancio di esercizio, che rende conto in una prospettiva consuntiva e programmatica:

- della missione e delle strategie dell'ente;
- dei progetti e delle attività realizzate nel corso dell'anno;
- dei risultati prodotti e degli effetti determinati rispetto ai diversi portatori di interesse.

Abbiamo già dato nelle prime pagine del volume una definizione di bilancio sociale dal punto di vista delle amministrazioni che lo hanno realizzato.

Volendo definire in termini più teorici i requisiti che un documento di rendicontazione deve avere per essere definito bilancio sociale possiamo dire:

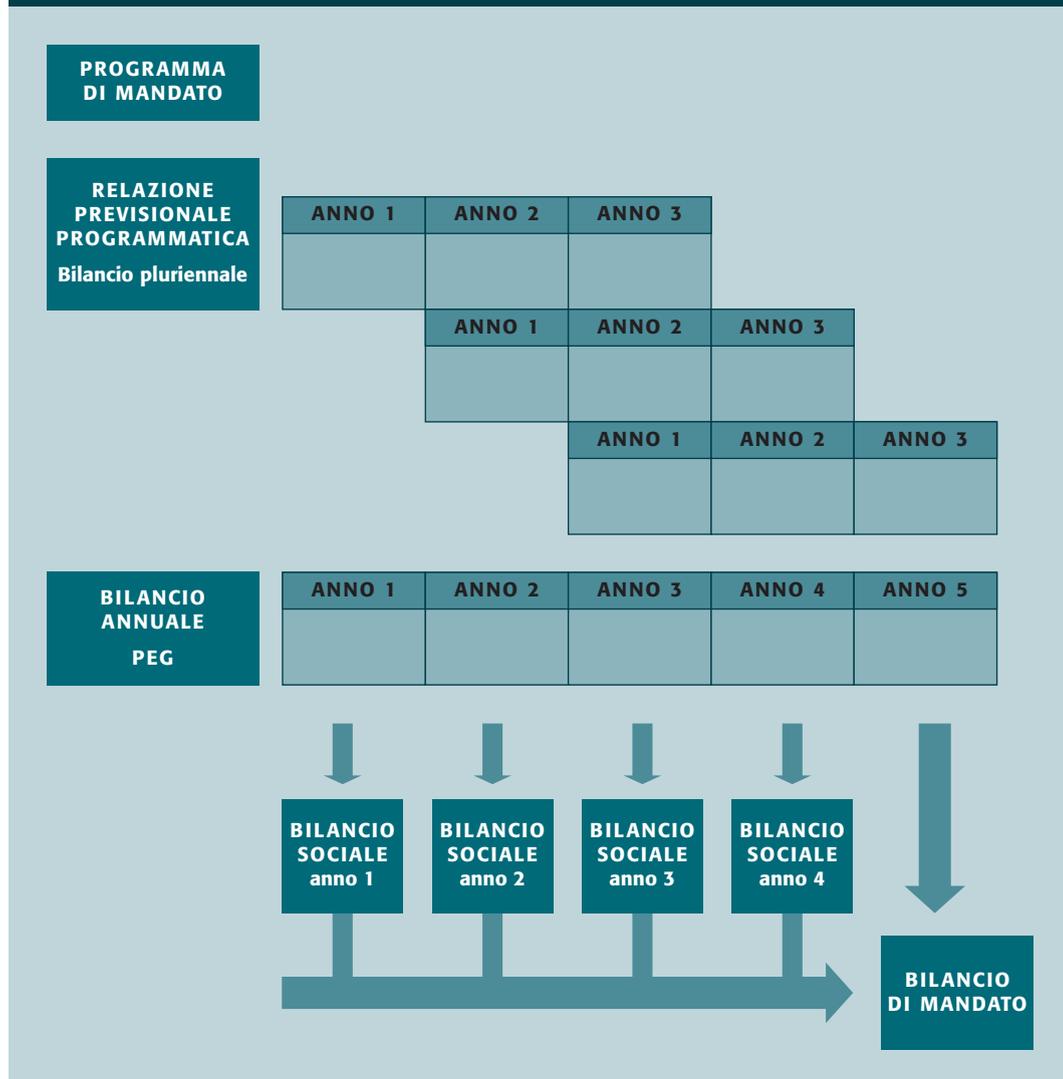
- è un *documento annuale*, logicamente e funzionalmente collegato al tradizionale bilancio di esercizio, rispetto al quale tuttavia non si configura come un semplice allegato ma come un documento a sé, con finalità di comunicazione differenti;
- *completo*, quindi riferito a tutte le attività dell'ente, con livelli di approfondimento selettivi, perché deve essere anche agile e facilmente fruibile e quindi non può concentrarsi su aspetti di dettaglio;
- *finalizzato a leggere i risultati dal punto di vista esterno*, e quindi non focalizzato prevalentemente su indicatori di attività e elementi di *output*, quanto su indicatori di utilizzo, di qualità dei servizi e di *outcome* delle iniziative intraprese;
- *affidabile*, cioè basato su dati e informazioni oggettive, attendibili e verificabili, acquisite attraverso un sistema di rilevazione metodologicamente corretto;
- che consente di costruire *un ponte tra passato e futuro*, aiutando a leggere i risultati a consuntivo e a definire le priorità di intervento per gli esercizi successivi;
- *aperto* e volutamente *sottoposto al giudizio e al dialogo*, quindi non necessariamente *perfetto* dal punto di vista formale, ma *utilizzabile* in termini di comunicazione e di base per la discussione.

Pur nel rispetto dei suddetti requisiti, le amministrazioni che hanno realizzato il loro primo bilancio sociale hanno costruito documenti con caratteristiche differenti.

2.2 Il bilancio sociale di mandato

Il bilancio sociale di mandato può essere considerato, per certi versi, come lo strumento fondamentale per un ente pubblico per rendere conto ad una comunità/territorio di riferimento del proprio operato. Infatti si tratta di un documento che rilegge e *rende conto* delle attività e dei risultati raggiunti da un'amministrazione con riferimento a tutto l'arco del mandato politico. Se dunque il bilancio sociale annuale consente di rendere conto alla fine di ogni anno dei risultati raggiunti, il bilancio sociale di mandato consente di realizzare un vero e proprio *bilancio complessivo* di ciò che l'amministrazione è riuscita a realizzare rispetto agli impegni presi con i cittadini.

Figura 2.2 Il rapporto tra bilancio di mandato, bilancio sociale e altri documenti di programmazione



Il rapporto tra elettori e rappresentanti eletti in un'amministrazione regionale o in un ente locale è particolarmente diretto, sia per la vicinanza fisica tra amministrazioni e cittadini sia per le modalità di elezione diretta del presidente di giunta regionale e provinciale e del sindaco introdotte dalle riforme elettorali dello scorso decennio.

È evidente come il bilancio sociale di mandato possa garantire in modo efficace questa funzione se l'amministrazione che lo intende realizzare ha già prodotto nel corso degli anni relativi al mandato dei bilanci sociali annuali. In questo caso il bilancio di mandato costituisce il documento conclusivo di un percorso di trasparenza e di rendicontazione delle attività e dei risultati raggiunti dall'ente, che possono essere sintetizzati e valutati complessivamente solo al termine del percorso stesso.

Ovviamente la presenza di bilanci sociale annuali è una condizione che favorisce e alimenta la redazione di un bilancio di mandato ma non la pregiudica.

Il contenuto del bilancio di mandato, ovviamente, deve essere concentrato sul *merito*:

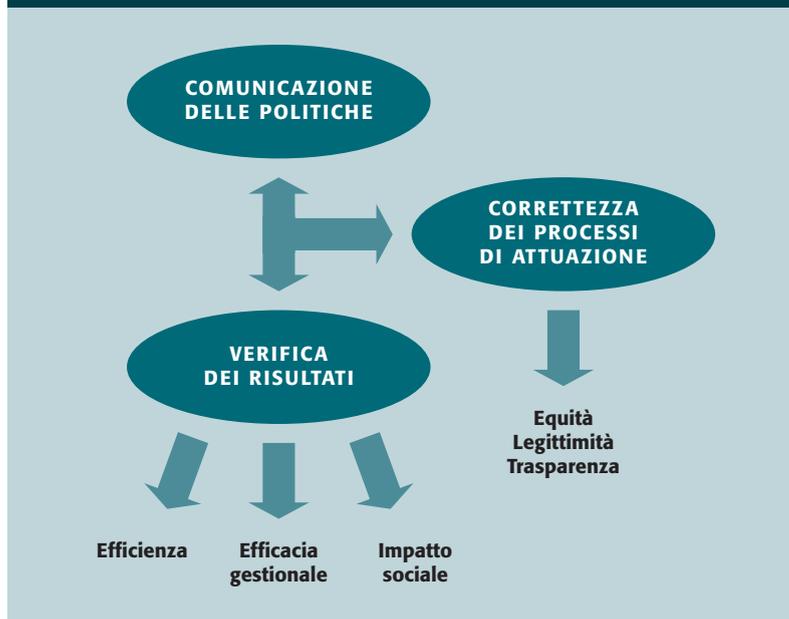
- delle politiche dell'amministrazione;
- dei risultati socialmente rilevanti raggiunti con riferimento alle politiche, sia dal punto di vista dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi (*output*), sia, dato il periodo temporale di riferimento, sull'impatto prodotto dall'azione amministrativa (*outcome*).

Dato tuttavia il carattere di rendicontazione complessiva dell'azione amministrativa, il bilancio di mandato può anche dar conto del *metodo* utilizzato, vale a dire della correttezza nei processi di attuazione delle politiche, relativamente ad esempio:

- alla legalità e legittimità dell'azione amministrativa (in tema di gare, appalti, ecc.);
- al rispetto sostanziale dei ruoli dei diversi attori organizzativi all'interno e all'esterno dell'ente (rispetto dal rapporto tra livello politico e amministrativo interno all'ente, rispetto dell'integrazione e delle competenze dei diversi livelli istituzionali di governo, rispetto dell'integrazione e del dialogo con gli attori istituzionali, ecc.).

In tal modo il documento può fornire ai destinatari non solo la visione dei risultati dell'azione amministrativa ma anche i profili di equità, di correttezza e di legittimità della stessa (figura 2.3).

Figura 2.3 Il bilancio di mandato: contenuto di merito e di metodo



2.3 Il bilancio ambientale

Rapporto o bilancio ambientale sono termini spesso utilizzati indistintamente e già diffusi nella pratica di molte imprese private. Nei Paesi anglosassoni (i primi a introdurre una reportistica ambientale) con il termine *environmental reporting* si intende l'attività di informazione sul rapporto tra impresa e territorio fisico.

Il rapporto ambientale è pertanto quel documento diffuso al pubblico e redatto periodicamente per mezzo del quale l'impresa descrive le sue principali problematiche ambientali, il suo approccio strategico e la sua organizzazione per la gestione ambientale, le azioni messe in atto e documenta, con dati statistici e indicatori, l'impatto e le spese (correnti e di investimento) connesse con l'ambiente.

Oltre che strumento di comunicazione con i vari interlocutori (azionisti finanziatori, assicuratori, opinione pubblica, gruppi ambientalisti, autorità nazionali e locali, clienti e consumatori), il rapporto ambientale (e il bilancio che esso contiene) rappresenta un elemento fondamentale per la gestione strategica della variabile ambiente all'interno del processo di pianificazione.

Nella prassi delle amministrazioni pubbliche, e degli enti locali in particolare, il bilancio ambientale costituisce un rendiconto politico-istituzionale in materia ambientale, costruito su una base di dati (sistema dei conti ambientali) inerenti lo stato dell'ambiente e le pressioni del sistema antropico sull'ambiente stesso. Può essere effettuato a consuntivo dell'attività dell'amministrazione pubblica (bilancio ambientale consuntivo) o in fase di programmazione della stessa (bilancio ambientale preventivo).

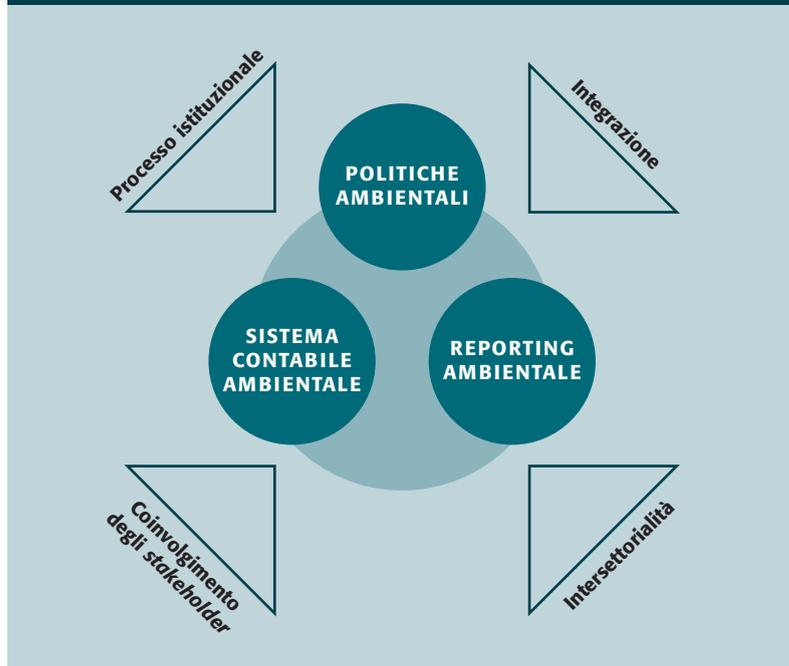
Tale documento contiene: un sistema organizzato di conti ambientali (fisici e monetari) in relazione alle competenze dell'organo istituzionale cui si riferisce, realizzato in modo da rendere possibile il confronto con i documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio e la valutazione degli impatti ambientali delle politiche settoriali, sociali e di sviluppo attuate o da attuare dall'ente.

Anche il bilancio ambientale può essere considerato a tutti gli effetti una delle forme del processo di rendicontazione sociale; pur essendo infatti circoscritto ad uno specifico ambito settoriale, il suo obiettivo è proprio quello di rendere *socialmente responsabile* della qualità dell'ambiente l'amministrazione pubblica in primo luogo e poi tutti coloro che concorrono all'attuazione e al buon esito delle politiche ambientali.

Questo processo è dinamico, nel senso che l'esito finale, ovvero il bilancio ambientale, viene utilizzato dai decisori politici per valutare azioni, interventi e politiche nonché piani e programmi, e quindi è in grado di modificare le strategie per il futuro. Esso è inoltre integrato nella struttura e negli altri processi ordinari dell'ente e aperto al confronto con gli *stakeholder*.

La costruzione del bilancio ambientale può essere rappresentata come un sistema di rendicontazione che si integra con i processi di *governance* locale, secondo lo schema seguente.

Figura 2.4 Il sistema di rendicontazione ambientale



Il nucleo centrale (il sistema di rendicontazione) è costituito dalla definizione delle politiche ambientali, dal sistema contabile e dal reporting ambientale.

La *definizione delle politiche ambientali* è il momento dell'assunzione della responsabilità dell'ente in tema ambientale, attraverso la determinazione di indirizzi e obiettivi. Si tratta di rendere espliciti tutti gli impegni (già assunti o da assumere da parte dell'ente) che comportano effetti sull'ambiente e che, quindi, rappresentano il punto di partenza per la costruzione del sistema contabile.

La *costruzione del sistema contabile* è il momento in cui si scelgono i parametri di misurazione e di controllo che permettono una valutazione degli effetti delle politiche ambientali. Per questo motivo il sistema contabile non si configura semplicemente come una lista di indicatori, ma come un elenco di parametri strettamente connessi agli aspetti ambientali (resi espliciti) delle politiche (non solo ambientali, ma energetiche, urbanistiche, dei trasporti ecc).

Il *reporting* rappresenta il momento in cui si valutano, si approvano e si comunicano le politiche ambientali e i loro effetti. È quindi anche una fase di sintesi delle informazioni provenienti dal sistema della contabilità ambientale.

La contabilità ambientale è parte integrante del processo istituzionale di assunzione delle decisioni. Il bilancio ambientale segue infatti lo stesso iter del bilancio economico-finanziario e di gran parte degli altri strumenti di pianificazione e di gestione dell'ente locale: esame, discussione e approvazione da parte della giunta, delle commissioni consiliari competenti e infine del consiglio comunale o provinciale.

In questo modo il sistema di rendicontazione ambientale è direttamente collegato con il processo decisionale e politico. Ciò permette di sviluppare il dibattito, aumentare la trasparenza, dare un maggior peso all'assunzione di responsabilità e alle scelte ambientali.

Il *processo istituzionale* consente di collegare e integrare il processo di rendicontazione con le decisioni politiche.

L'*intersettorialità* permette di valutare gli effetti ambientali di tutte le politiche dell'ente, sia quelle direttamente volte alla protezione dell'ambiente, sia quelle che indirettamente incidono sulla sua qualità.

L'*integrazione* con gli strumenti di programmazione e pianificazione e con le procedure ordinarie di gestione permette di valorizzare gli aspetti strategici del sistema senza considerarlo uno strumento di gestione a sé stante.

Il *coinvolgimento degli stakeholder*, ovvero dei principali gruppi portatori di interesse della comunità, valorizza il sistema di contabilità attraverso il dialogo con gli interlocutori dell'amministrazione, la partecipazione alle scelte, e la condivisione delle priorità e al sistema di controllo.

Il bilancio viene strutturato a partire da ciò che l'ente *deve fare* rispetto all'ambiente (in quanto indicato dalla legge come competenza specifica) e ciò che l'ente *sceglie di fare*, per qualificare il proprio intervento sulle tematiche ambientali.

In particolare, la struttura della rendicontazione prevede aree di competenza che rappresentano le principali macrocompetenze ambientali di un'amministrazione, i *grandi temi* su cui rendere conto. All'interno di ogni area di competenza vengono individuati gli ambiti di rendicontazione, che rappresentano le azioni concrete su cui si deve rendere conto.

L'insieme di tali ambiti di rendicontazione costituisce la base per la costruzione del sistema contabile ambientale. A ciascun ambito di rendicontazione sono infatti associati da un lato le politiche ambientali, gli interventi e le attività previste, dall'altro gli indicatori utilizzati per misurare le ricadute ambientali delle attività, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza delle politiche messe in campo e le spese ambientali.

La struttura contabile è differente a seconda dell'ente di riferimento dato che comuni e province hanno compiti istituzionali e settori di intervento differenti.

Tabella 2.1 Le aree di competenza per il bilancio ambientale di una provincia

Aree di competenza – Province

1. Ambiente naturale
2. Risorse idriche
3. Atmosfera, energia, rumore, elettromagnetismo
4. Territorio e uso del suolo
5. Attività produttive
6. Trasporti e viabilità
7. Rifiuti
8. Informazione, educazione, formazione e partecipazione
9. Gestione ambientale interna
10. Altri impegni ambientali

Tabella 2.2 Le aree di competenza per il bilancio ambientale di un comune

Aree di competenza – Comuni

1. Verde urbano e tutela della biodiversità
2. Mobilità sostenibile
3. Sviluppo urbano
4. Risorse idriche
5. Rifiuti
6. Risorse energetiche
7. Informazione, partecipazione, innovazione
8. Altri impegni ambientali

Gli enti locali si muovono in uno scenario in rapida trasformazione dove i temi che emergono con forza e che sono inseriti nell'agenda degli amministratori fanno sempre più riferimento alla qualità del governo del territorio in termini di servizi, di ambiente e di relazioni con i cittadini.

Ciò determina una riflessione ed una ricerca di soluzioni e strumenti innovativi su diverse materie:

- qualità ambientale e nuova responsabilità dei decisori pubblici
- trasparenza nei processi decisionali
- partecipazione e *governance*
- accesso alle informazioni (Convenzione di Aarhus)
- efficienza ed efficacia dei processi decisionali

Il progetto Clear di contabilità ambientale, che si è concluso nel settembre del 2003, aveva la finalità di sperimentare, in modo coordinato e per la prima volta in Italia, la realizzazione di bilanci ambientali degli enti locali da approvarsi insieme ai tradizionali strumenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio.

Nella sperimentazione sono stati coinvolti 18 enti locali tra comuni e province, diversi per dimensioni e localizzazione¹.

In sintesi gli *obiettivi* di Clear erano:

- migliorare i processi di *governance* locale
- migliorare il processo d'integrazione delle politiche e orientare il processo decisionale dell'ente locale;
- sviluppare e diffondere standard (*principi contabili*) di contabilità e *reporting* ambientale per gli enti locali;
- elevare la qualità della rendicontazione pubblica in termini di maggiore trasparenza e coinvolgimento degli *stakeholder*.

I risultati sono stati:

- l'approvazione da parte dei 18 partner del bilancio ambientale che testimonia l'avvio del processo interno all'ente.
- la redazione di linee guida (il cosiddetto metodo Clear) per la redazione del bilancio ambientale di un comune o di una provincia.

Il processo Clear prevede due livelli di intervento:

- un primo livello è la definizione del *sistema della contabilità ambientale* attraverso un percorso di esplicitazione degli impegni (politiche e obiettivi ambientali), la definizione di un sistema contabile (piano dei conti) ed il reporting (redazione del bilancio ambientale)
- un secondo livello, il *processo di governance*, prevede l'integrazione del processo di accountability ambientale con i processi ordinari dell'ente: programmazione e bilancio, intersettorialità, partecipazione e confronto con gli *stakeholder*.

1. Si tratta dei Comuni di Ferrara, Berteggi, Castelnovo ne' Monti, Cavriago, Grosseto, Modena, Pavia, Ravenna, Reggio Emilia, Rovigo, Salsomaggiore, Varese Ligure e delle Province di Bologna, Ferrara, Modena, Napoli, Reggio Emilia e Torino.

2.4 Rapporti e bilanci di settore

I campi di intervento delle amministrazioni pubbliche, soprattutto nel caso degli enti locali, comprendono attività molto vaste e che coinvolgono interlocutori differenziati.

Gli ambiti della rendicontazione sono quindi variegati e differenziati e gli interlocutori con cui gli enti hanno a che fare hanno molto spesso esigenze informative particolari.

Anche per questo motivo, molti enti locali hanno sviluppato

forme di rendicontazione sociale che riguardano soltanto alcuni degli aspetti complessivi gestiti. In questo modo è possibile mettere in evidenza le politiche settoriali e sviluppare un coinvolgimento più efficace con gli *stakeholder* di riferimento.

Un approccio settoriale alla rendicontazione sociale permette di approfondire in modo più specifico gli aspetti di politica e di chiarire meglio gli impatti generati dalle politiche e dai servizi comunali sui target di riferimento.

Ha inoltre il vantaggio di consentire, soprattutto nelle realtà di maggiori dimensioni, una sperimentazione graduale della rendicontazione sociale, magari nei settori dove vi sono maggiori condizioni e vantaggi per la sua introduzione, per poi estenderla ad altri ambiti.

È il caso ad esempio del Comune di Bologna, che ha avviato per primo nel 1997 un processo di rendicontazione sociale, che è stato sviluppato in modo graduale sulle varie politiche settoriali.

Il primo ambito di approfondimento è stato quello delle libere forme associative, il complesso di associazioni volontarie in favore delle quali l'amministrazione sostiene delle spese sotto forma di contributi monetari o assegnazione di immobili di proprietà comunale; nel corso degli anni, la rendicontazione si è estesa a tutti i servizi alla persona del comune.

Il Comune di Ferrara ha utilizzato l'approccio settoriale alla rendicontazione sociale per mettere in evidenza i risultati generati per un particolare target di cittadini: i giovani. L'idea del bilancio sociale dei giovani è nata per dare sistematicità e coerenza alle attività per i giovani intraprese, per verificare le azioni svolte e per comunicare i risultati ottenuti. Il rapporto prodotto è orientato ad esplicitare la connessione tra bisogni individuati, scelte effettuate, risorse impiegate e risultati ottenuti in una cornice unitaria e, allo stesso tempo, ad integrare strettamente la dimensione economica, sociale e ambientale.

Anche il Comune di Perugia ha optato per una introduzione graduale della rendicontazione sociale, iniziando da uno dei settori più complessi e significativi, quello delle politiche e dei servizi sociali. Il Rapporto sociale 2002 – si legge nel documento – “presenta la missione dell'assessorato, il contesto demografico di riferimento, gli interventi di promozione sociale (politiche perseguite), i servizi forniti, gli interventi a riduzione del danno (sostegno alle persone in difficoltà), le risorse impiegate e gli indirizzi per il futuro”.

Il Comune di Terni ha sviluppato delle forme di rendicontazione settoriali che hanno permesso di mettere in evidenza particolari attività del comune: le attività culturali, i servizi sociali ed educativi, la sicurezza pubblica, i lavori pubblici. Il lavoro ha poi permesso di arrivare alla redazione di un bilancio di mandato (complessivo per tutta l'amministrazione) che rende conto dei risultati principali prodotti dall'amministrazione nel corso del mandato amministrativo.

2.5 Il bilancio di genere

Gender² auditing, gender budgeting, gender budget analysis: tutti sinonimi che individuano l'analisi dei bilanci pubblici per genere. Il presupposto teorico del bilancio di genere è che le politiche economiche non sono neutre ma riflettono la distribuzione di potere esistente nella società: le scelte dei governi locali o nazionali hanno, quindi, conseguenze diverse sulle donne o su gli uomini perché diverso è il loro ruolo nella famiglia, nell'economia, nella società.

Il *gender budgeting* è una applicazione del *mainstreaming* (integrazione della prospettiva dell'uguaglianza di genere in tutte le fasi e a tutti i livelli delle politiche pubbliche da parte degli attori coinvolti nei processi decisionali) nella procedura di bilancio; applicare una strategia di *gender budgeting* vuol dire integrare la prospettiva di genere a tutti i livelli della procedura di bilancio e ristrutturare le entrate e le uscite al fine di promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne.

Ma perché i governi e gli enti locali dovrebbero occuparsi delle questioni legate al genere? Essenzialmente per tre motivi.

Per l'equità: la riduzione delle disuguaglianze fra i cittadini comporta la riduzione delle disuguaglianze tra uomini e donne.

Per l'efficienza: con il bilancio di genere si offre una migliore conoscenza del proprio territorio e quindi un migliore impiego delle risorse e un maggiore coordinamento tra gli enti.

Per la trasparenza: i cittadini, ma anche gli amministratori pubblici devono essere consapevoli dei risultati delle scelte effettuate dagli amministratori. Decriptare il bilancio e ricomporlo in modo da renderlo trasparente evidenziandone gli impatti sul genere è una operazione di trasparenza.

La finalità dell'analisi di bilancio dal punto di vista del genere comporta da un lato, persuadere il *policy maker* di come sia necessaria un'attenta analisi dell'impatto di ogni sua decisione sulle condizioni di vita dei due generi, dall'altro, rendere evidente come alcune politiche, apparentemente neutrali rispetto al genere, sortiscano effetti differenziati sulla condizione economica e sociale della popolazione femminile e maschile.

2. Il concetto di *gender* è difficilmente traducibile in italiano. *Genere* è la traduzione letterale del termine inglese *gender*, che in italiano ha altri significati oltre quello di genere sessuale: il genere letterario o il genere umano. In inglese il genere umano è *(man)kind* e il genere letterario è *genre*. Tuttavia il termine genere si usa come equivalente di *gender* per sottolineare la dimensione di costruzione sociale dell'appartenenza di sesso in contrapposizione alla mera differenza biologica.

Tabella 2.3 Principali variabili considerate nell'analisi di genere di un bilancio provinciale

Assi di empowerment	Programmi di attività rilevanti per il genere
1. Accesso e controllo sulle risorse private e pubbliche	Politiche di sostegno alla famiglia e sanità
2. Controllo sul proprio corpo, sulla propria identità e sui valori individuali	Politiche di sostegno alla famiglia e sanità
3. Controllo sul proprio lavoro e sulla sua remunerazione	Politiche economiche, promozione del territorio, servizi alle imprese e reti telematiche Lavoro e formazione Commercio e artigianato
4. Partecipazione e accesso politico	Partecipazione e diritti
5. Controllo sulla propria mobilità	Sicurezza urbana La città da riqualificare Commercio e artigianato
6. Controllo sul proprio tempo ed espressione	Tempi e orari della città Cultura e rapporti con l'università Sport Politiche educative e autonomia scolastica Politiche di sostegno alla famiglia e sanità
7. Accesso e controllo su risorse immateriali e cognitive	Lavoro e formazione Politiche educative e autonomia scolastica

L'origine dell'approccio *gender* nasce in Australia e in Sudafrica nella metà degli anni '80, quando i governi hanno impostato i propri bilanci utilizzando degli indicatori di genere. Da allora molte iniziative in vari Paesi hanno contribuito alla definizione di questa teoria che si è articolata con nuovi spunti e riflessioni. Tra i molti Paesi che hanno attivato esperienze di *gender budgeting* vi sono il Regno Unito il Canada, la Francia e la Svizzera, ma anche il Brasile, l'India, il Messico, le Filippine.

In Italia sono in corso diverse sperimentazioni di analisi del bilancio di genere in diverse realtà locali. Le prime iniziative promosse dalla Regione Emilia Romagna e dalla Provincia di Genova hanno portato, nel maggio del 2003, alla definizione di un protocollo di intesa da parte delle Province di Genova, Modena e Siena. Nei primi mesi del 2004 il protocollo è stato firmato anche da altre province e comuni.

Il progetto *Gender Auditing* della Regione Emilia-Romagna

Nel corso del 2002 la Regione Emilia-Romagna ha promosso un progetto di *Gender Auditing* finalizzato alla rendicontazione delle politiche e delle azioni amministrative secondo un'ottica di genere.

Si è voluto, in sintesi, identificare e descrivere ciò che, nell'attività dell'ente, concorre a produrre una maggiore eguaglianza di diritti e di condizioni tra uomini e donne.

L'assunto che ha motivato l'iniziativa è il seguente: una condizione di maggiore eguaglianza permetterà il dispiegarsi di capacità – quelle delle donne appunto – che rimarrebbero altrimenti inespresse. Da ciò si attendono vantaggi complessivi per la comunità.

In particolare, sono state individuate alcune capacità individuali che riflettono lo standard di benessere convenzionale nel territorio sulle quali l'ente può avere un ruolo. Esse sono intrinseche nella definizione dei ruoli e delle funzioni dell'ente che si assume responsabilità rispetto ad esempio alla formazione, mobilità, salute e sicurezza, standard abitativi, ecc.

Queste capacità vengono incrociate con le politiche che l'ente stesso pone in essere sia rispetto alla definizioni di vita nel territorio sia rispetto alle donne come soggetto che richiede l'adozione di una sistematica ottica di genere. Inoltre, in tale approccio, è stato evidenziato l'agire in rete di varie istituzioni nella determinazione dello standard di vita del territorio.

Per quanto riguarda l'analisi dei documenti di programmazione della Regione Emilia-Romagna, l'attenzione si è concentrata sull'analisi del Documento di programmazione economica e finanziaria (Dpef, principale strumento di programmazione e di esplicitazione delle politiche regionali).

L'approccio assunto dal Dpef, finalizzato all'integrazione fra le politiche prioritarie della regione, ha consentito di acquisire l'approccio di *gender auditing* come strumento di rendicontazione delle politiche dell'ente.

Questo risultato è parso coerente con l'impegno che la Regione Emilia-Romagna si è assunta nel corso degli ultimi anni nella direzione di superare la tradizionale ottica settoriale delle *pari opportunità* e di realizzare l'integrazione orizzontale della dimensione di genere di tutte le politiche, ovvero di promuovere ciò che viene definito "*mainstreaming* di genere".

Il progetto ha riguardato anche l'analisi dei bilanci del Comune e della Provincia di Modena.

Il progetto della Provincia di Genova: analisi di genere dei bilanci pubblici per scelte a favore di donne e uomini

La Provincia di Genova ha portato a termine nel 2001 uno studio di fattibilità per una azione di *gender auditing* del bilancio del Comune di Sestri Levante.

Il metodo di analisi proposto analizza e rielabora dati sulla popolazione, sui servizi e sul bilancio del comune e prevede quattro fasi:

- la definizione della domanda potenziale di servizi *gender sensitive*;
- la riclassificazione di un bilancio per aree tematiche;
- l'analisi della offerta dei servizi;
- l'incrocio della domanda del territorio con l'offerta di servizi attraverso l'utilizzo di appositi indici di genere.

Questo metodo di analisi permette di rilevare le esigenze della popolazione, di verificare come un ente locale risponde a tali necessità attraverso i propri servizi, di analizzarne i costi e le modalità di finanziamento. Infine, vengono costruiti appositi indici che rappresentano l'incontro in termini di efficacia ed efficienza tra il bisogno di servizi di genere e la risposta dell'ente competente.

Un elemento comune alle quattro fasi è la necessità di usufruire di dati ad un livello di dettaglio in modo tale da poter poi essere riaggregati secondo criteri che evidenzino la tematica della disparità tra generi.

L'iniziativa della Regione Marche in tema di pari opportunità

L'orientamento generalizzato di politiche e strumenti verso le pari opportunità ha portato ad una Risoluzione del Parlamento Europeo in cui è stato manifestato il proprio impegno di effettuare nei prossimi anni un'indagine presso gli stati membri della Unione Europea per promuovere l'attuazione del "bilancio di genere" nell'ambito di bilanci degli Stati membri.

Pertanto, come anticipato nel Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale 2004-2006, sul fronte delle politiche di genere la risposta propositiva del Governo regionale si traduce nella esplicita volontà di applicare il bilancio di genere, adottando una valutazione di impatto sulle politiche di bilancio, integrando la prospettiva di genere a tutti i livelli e ristrutturando le entrate e le uscite al fine di promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne.

L'obiettivo del bilancio di genere è quello di ridurre le ineguaglianze socioeconomiche tra donne e uomini, che si realizza in sostanza attraverso un'attività diversificata e complessa, comprendente la valutazione degli aspetti di genere (e dell'impatto di genere) rispetto a ogni politica pubblica – in particolare a ogni politica di bilancio – e il monitoraggio costante degli effetti delle politiche pubbliche secondo una prospettiva di genere.

Ciò implica il coinvolgimento e la partecipazione attiva delle donne rispetto alla identificazione dei loro bisogni e alla definizione di misure specifiche; determina un utilizzo più efficace, efficiente e trasparente delle risorse pubbliche; obbliga alla definizione di priorità ben chiare (scelte politiche e responsabilità pubblica delle autorità politiche) piuttosto che all'incremento della spesa nelle diverse poste di bilancio; sottolinea la necessità di ristrutturare e ridefinire la spesa pubblica piuttosto che modificare l'ammontare complessivo di bilancio.

La necessità di analizzare e costruire i bilanci pubblici attraverso una prospettiva di genere si propone, oltre che di realizzare concretamente la parità tra donne e uomini, "di dare conto pubblicamente delle ragioni intraprese, dei costi sociali prodotti, dei vantaggi sociali realizzati; ciò discende dal fatto che il bilancio non è uno strumento neutro ma riflette la distribuzione di potere esistente nella società.

Tutto ciò porta a verificare l'efficienza e l'efficacia delle spese di bilancio rispetto agli obiettivi previsti, ed in particolare riguardo alla distribuzione di risorse e servizi destinati a uomini e donne. E' necessario verificare se i bisogni delle donne vengono affrontati e risolti dagli interventi della spesa pubblica, se i servizi offerti sono adeguati e se le asimmetrie di genere sono positivamente affrontate.

Nell'analizzare l'impatto delle politiche economiche e di bilancio sui generi – sulla vita degli uomini e delle donne – è utile prendere in considerazione il contesto economico, non semplicemente in termini monetari ma anche in termini di qualità della vita.

La valutazione secondo un'ottica di genere nel modello di rendicontazione permette di illustrare e di valutare le azioni compiute dalla Regione per realizzare una maggiore parità tra i sessi e di ipotizzare una integrazione con le forme più correnti di contabilità e di rendicontazione pubblica.

Questa è la prima tappa di un percorso di approfondimento e di perfezionamento che si svilupperà nei prossimi anni; essa permette di far vedere quello che si sta facendo, quali sono le politiche e le azioni che vengono progettate per lo sviluppo della comunità. La seconda tappa riguarda l'impegno dell'ente nell'esplicitare il proprio complesso di valori, quale denominatore comune che deve caratterizzare i comportamenti di tutto il sistema dell'ente regione. Il bene della persona, l'attuazione delle pari opportunità, la crescita sostenibile, la diffusione più ampia possibile del valore aggiunto creato sono sempre più al centro di questo complesso di valori.

Si andrà ad esaminare la distribuzione della spesa tra i portatori di interessi e come essa ha contribuito alla creazione di nuovi valori nel territorio, misurando vantaggi e benefici acquisiti da ogni gruppo sociale portatore di interessi. Tale *reporting* riprodurrà la situazione dell'ente su una serie di temi centrali come la gestione finanziaria, l'efficienza ambientale, la performance operativa, la formazione, l'innovazione ed il rispetto per l'ambiente.

Su questa base si costruirà poi una strategia per il futuro, diretta ad un processo di miglioramento della gestione nel suo complesso.

Con questo documento si vuole informare, in modo chiaro e semplice, sui risultati dell'attività della Regione Marche e soprattutto sulle ricadute in termini economici e sociali originate dall'azione diretta e dall'azione di coordinamento e programmazione svolta dall'ente.

Fonte: Relazione al Bilancio di Previsione 2004 e al Bilancio Pluriennale 2004-2006

Tabella 2.4 Il bilancio del Comune di Sestri Levante prima e dopo la riclassificazione per aree tematiche legate al genere

Il bilancio dei comuni è per legge articolato secondo criteri contabili amministrativi poco utili per leggere le risposte dell'ente alle differenze di genere

Art. 164 Testo Unico: Struttura del bilancio dei comuni

Entrate	Euro	Spese	Euro
Tributarie	8.826.018,07	Correnti	16.225.931,30
Trasferimenti	4.313.754,80		
Extratributarie	4.801.749,76		
Da trasferimenti conto capitale	2.858.644,20	In conto capitale	5806780,046
Da prestiti	1.879.903,11	Rimborso di prestiti	650618,4571
Da servizi conto terzi	1.810.141,66	Per servizi conto terzi	1810141,664
Totale	24.490.211,59	Totale	24.493.471,47

Per ottenere un bilancio di genere, i centri di responsabilità vengono riaggregati per aree tematiche secondo un criterio scalare: le azioni dirette alle donne, gli interventi indirettamente di sostegno del lavoro di cura e assistenza, le aree ambientali più *sensibili* per il genere, le aree neutre.

	Entrate		Spese		
Aree direttamente inerenti il genere					
Incentivi di reddito	-		-		
Incentivi per la disoccupazione	-		-		
Aree indirettamente inerenti il genere					
Per l'infanzia e l'adolescenza	2.462.746,13	53%	2.462.746,13	53%	
Per gli anziani	989.671,60	21%	989.671,60	21%	
Per le fasce deboli	844.757,01	18%	825.815,89	18%	
Amministrazione sociale	313.514,86	7%	313.514,86	7%	
Totale area	4.610.689,80	100%	4.591.748,48	100%	19%
Aree di genere ambientali					
Polizia municipale	956.237,22	40%	956.237,22	40%	
Trasporti pubblici	186.052,27	8%	186.052,27	8%	
Parchi e tutela del verde	664.772,65	27%	664.772,65	27%	
Illuminazione	610.624,15	25%	610.624,15	25%	
Totale area	2.417.688,30	100%	2.417.688,30	100%	10%
Aree neutre per il genere					
Amministrazione					
Acquedotti e fognature	17.461.835,76		17.484.038,32		
Nettezza urbana ecc.					
Totale area	17.461.835,76		17.484.038,32		71%
Totale	24.490.211,66		24.493.473,09		100%

Fonte: Giovanna Badalassi, Gender Budget analysis presentazione dal 17.2.2003

2.6 Il bilancio sociale oltre i confini istituzionali del singolo ente

Quando si inizia un processo di rendicontazione sociale, è facile concentrarsi prima di tutto sulle attività direttamente controllate dall'ente.

Esistono però, attività svolte da soggetti esterni, che assumono un'importanza tanto più rilevante ai fini della rendicontazione quanto maggiore è l'entità delle risorse assorbite; si tratta in genere di quelle svolte:

- da aziende esterne in cui l'ente ha una partecipazione nel capitale sociale;
- da aziende o organizzazioni esterne che gestiscono servizi di competenza dell'ente.

Il bilancio sociale consolidato

Molte amministrazioni pubbliche hanno partecipazioni in società di capitali che di solito gestiscono servizi pubblici locali, attività di promozione e sviluppo del territorio, ecc.

In casi di questo tipo, si può costruire un bilancio sociale consolidato di gruppo che tenga conto delle attività di tutte le società in cui l'ente ha una partecipazione di maggioranza oppure una partecipazione che permetta di esercitare una influenza notevole sulle decisioni dell'azienda.

L'integrazione nel bilancio sociale di servizi affidati in gestione a terzi

Nel caso delle attività gestite da soggetti esterni, il problema se tener conto o no dell'attività di questi ultimi ai fini della redazione del bilancio sociale è di più immediata soluzione: la rendicontazione sociale deve riguardare tutte le attività di cui l'ente è responsabile, a prescindere dalla differente modalità di gestione.

Il principio della rendicontazione e della trasparenza richiede infatti che siano inseriti nel bilancio i risultati prodotti in tutti gli ambiti di intervento di un ente, vale a dire di tutte le funzioni di cui mantiene la titolarità, anche se la gestione dei relativi servizi è *esternalizzata*.

È tipicamente il caso di servizi alla persona (sociali, socio-sanitari), culturali e turistici (gestione di musei, biblioteche, siti archeologici, ecc.), urbani (manutenzione, verde, parcheggi, ecc.) e di rete (acquedotti, rifiuti, ecc.) affidati in gestione a terzi attraverso appalti, concessioni e altre forme contrattuali.

Le attività svolte da questi soggetti esterni devono essere considerate nella redazione del bilancio sociale sia nella fase di definizione ed esposizione delle politiche che nella fase di misurazione dei risultati ottenuti.

a. La definizione delle politiche e degli obiettivi

È indispensabile che il bilancio sociale dell'ente presenti le politiche nel loro complesso riferite agli ambiti in cui l'ente ha compe-

tenza e, soprattutto, che queste politiche siano poi presenti anche negli atti di programmazione interna.

Tra queste, è opportuno inserire quelle relative ad attività e servizi gestiti da terzi, i quali devono essere coinvolti nell'esplicitazione degli obiettivi e dei risultati attesi.

A volte possono sorgere dei problemi, a questo riguardo, perché le aziende che gestiscono i servizi hanno un bacino di riferimento differente dal territorio di competenza dell'ente. Anche in questi casi, comunque, le aziende che svolgono dei servizi sul territorio e per conto dell'amministrazione locale in conseguenza di un affidamento devono rispettare gli indirizzi e gli obiettivi forniti dall'ente annualmente o al momento dell'affidamento del servizio.

b. Il processo di costruzione del bilancio sociale

Le aziende che gestiscono servizi per conto dell'ente svolgono un ruolo fondamentale anche nella produzione di risultati rilevanti per la comunità; devono quindi partecipare a tutte le fasi del processo di costruzione del bilancio sociale.

c. Aspetti monetari

I bilanci sociali contengono spesso degli indicatori di spesa.

Analizzare soltanto le spese direttamente sostenute dall'ente a questo punto non basta: bisogna inserire nel bilancio sociale anche le spese sostenute dalle aziende che gestiscono i servizi. I loro bilanci andranno quindi analizzati e riclassificati in base agli ambiti di rendicontazione individuati nel processo di costruzione del bilancio sociale.

Il problema principale di questo approccio riguarda la disponibilità dei dati da parte delle aziende che potrebbero non avere a disposizione dati contabili disaggregati per le singole realtà in cui operano.

d. Definizione degli indicatori e raccolta dei dati

Per la rilevazione delle informazioni e degli indicatori che vanno a comporre il bilancio sociale, spesso molti dati vengono forniti dalle aziende stesse; bisogna quindi costruire un sistema di rilevazione e di raccolta delle informazioni che integri sia le informazioni presenti all'interno dell'amministrazione che le informazioni fornite dalle aziende esterne.

È opportuno, in particolare, definire in accordo con le aziende di gestione le procedure di raccolta delle informazioni che chiariscano gli indicatori da fornire, le specifiche di calcolo, i tempi di raccolta e i responsabili della raccolta dati.

Il bilancio allargato

Per quelle amministrazioni (come la regione, la provincia) che svolgono principalmente attività di coordinamento e di programmazione sul territorio di riferimento, il bilancio sociale può essere correlato alla loro capacità di attrarre risorse e collaborazioni aggiuntive rispetto a quelle previste dal loro bilancio per la realizzazione di programmi e progetti sul proprio territorio di riferimento.

Alla base di questo ruolo vi è l'impostazione dell'attività attraverso

la concertazione, che consente di avviare progetti con le realtà pubbliche e private del territorio e, attraverso una concreta attuazione del principio di sussidiarietà, coinvolgere le organizzazioni locali per attuare concretamente i progetti. In questo modo si ottiene l'importante risultato di attivare tutte le possibili energie del territorio, mantenendo però una visione integrata e coordinata, e quindi di evitare una frammentazione di interventi con il rischio di sovrapposizioni o, peggio, di contrapposizioni.

Questa attività di coordinamento, di attrattività di risorse, di coinvolgimento e concertazione non trova adeguata rappresentazione contabile e finanziaria nel bilancio consuntivo.

L'esperienza della Provincia di Parma: l'introduzione del bilancio sociale allargato

L'introduzione del concetto di bilancio allargato è stata proposta proprio dall'amministrazione provinciale di Parma che, a partire dal 2002, si è posta l'obiettivo di evidenziare (e rendicontare) l'attività di coordinamento e progettazione svolta dalla provincia nel richiamare risorse aggiuntive che non transitano nel bilancio dell'ente ma nei bilanci di istituzioni, enti locali, istituti bancari, ecc. operanti sul territorio provinciale.

L'obiettivo era quello di dimostrare come la provincia esplica per intero la sua azione non solo gestendo le proprie risorse ma anche se è in grado di richiamare capitali aggiuntivi per il territorio; occorreva quindi assegnare a questa capacità un valore monetario.

Per chiarire questo concetto, si può osservare la tabella seguente, che mostra come il bilancio consuntivo 2002 della Provincia di Parma presenta entrate per 127,934 milioni di euro, mentre il bilancio allargato arriva a 273,143 milioni di euro.

Tabella 2.5 Il conto consuntivo allargato della Provincia di Parma - Anni 2001-2002

	Anno 2001	Anno 2002			Var. %
		Bilancio	Extra	Totale	
Amministrazione, gestione e controllo	19.364	20.507	5.828	26.335	36%
Istruzione pubblica e formazione professionale	22.043	24.405	3.243	27.648	25%
Trasporti	12.350	11.236	1.737	12.973	5%
Tutela ambientale	43.364	10.435	14.591	25.026	-42%
Sviluppo economico	126.345	14.199	105.112	119.311	-6%
Iniziative socio-culturali	18.403	6.284	9.092	15.376	-16%
Gestione del territorio	56.007	40.868	5.606	46.474	-17%
Totale complessivo	297.876	127.934	145.209	273.143	-8%

Ciò vuol dire che nel periodo indicato la Provincia di Parma ha ottenuto come risultato diretto un afflusso di risorse aggiuntive rispetto al bilancio ordinario pari a più del doppio delle entrate dirette.

Questo è un indicatore di efficacia dell'azione dell'ente, in quanto riesce a mettere in evidenza la capacità progettuale, di coinvolgimento e di attrazione di risorse su obiettivi territoriali.

La tabella successiva suddivide le risorse di bilancio ed extra-bilancio (risorse attratte) con riferimento ai diversi macro-progetti della Provincia di Parma.

Tabella 2.6 La riclassificazione del bilancio allargato in base ai macroprogetti di destinazione

I macroprogetti	Risorse del bilancio	Risorse attratte	Risorse totali
1. Parmigianino	683	596	1.279
2. Museo Guatelli	140	259	399
3. Scuola Intenazionale di cucina e Musei del cibo	2.989	149	3.138
4. Marketing territoriale	13	-	13
5. PTCP	189	-	189
6. Piste ciclabili e sicurezza stradale	1.425	4.350	5.775
7. Società ed enti partecipati	949	-	949
8. Trasporto pubblico locale e stazioni ferroviarie	11.066	1.737	12.803
9. Mostra di Le Goff	-	-	-
10. Collegio europeo	50	-	50
11. Parma sede dell'authority alimentare	105	112	217
12. Protezione civile	234	1.264	1.498
13. Difesa attiva dell'appennino parmense	119	-	119
14. Programmazione negoziata		-	-
15. Viabilità	37.200	1.256	38.456
16. Politiche del lavoro	833	-	833
Totali	55.995	9.723	65.718
Peso dei macroprogetti sul totale delle risorse di bilancio e sulle risorse totali	44%	7%	24%

La metodologia adottata dalla Provincia di Parma per ottenere queste informazioni è stata la seguente:

- interviste e compilazione di questionari ai dirigenti dei Servizi interessati al fine di raccogliere i dati e le informazioni necessarie;
- convalida da parte dei dirigenti delle schede riepilogative dei dati raccolti;
- costruzione di tabelle di dettaglio per unità di servizio e di una tabella riassuntiva extra bilancio con specificati: il programma, i dirigenti di riferimento, il progetto e l'importo extra bilancio attivato;
- costruzione di tabelle per la territorializzazione degli importi extra bilancio sui quattro distretti individuati.

I risultati che il conto consuntivo allargato può permettere di evidenziare sono:

- la capacità dell'amministrazione di attrarre risorse corrispondenti agli obiettivi,
- la capacità di essere co-attore e volano dello sviluppo economico, sociale e culturale,
- la capacità di aggregare su specifici progetti risorse e partecipazioni di altre istituzioni pubbliche e realtà private.

Il bilancio sociale di territorio

Una prospettiva molto interessante di evoluzione del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche riguarda la possibilità di integrare in un unico processo/strumento di rendicontazione l'attività di competenza di più enti che operano sullo stesso territorio.

Dal punto di vista del cittadino e, in generale, della comunità locale, infatti, potrebbe non essere rilevante sapere chi è il titolare della funzione deputata a dare risposta ai suoi bisogni e alle sue richieste, ma avere garanzia che qualcuno se ne occupi e informazioni in merito ai risultati dell'attività svolta.

Ad esempio nel caso della tutela dell'ambiente, della salute (e gli aspetti ambiente e salute sono spesso collegati), della sicurezza, dello sviluppo economico, dell'occupazione, se veramente ci poniamo dal punto di vista dei destinatari delle politiche pubbliche, potrebbe non avere senso che i differenti soggetti che intervengono (nella fattispecie ad esempio regione, province, comuni, aziende sanitarie, agenzie di protezione dell'ambiente, forze di polizia, ecc.) rendano conto ciascuno per la propria parte di quanto realizzato.

Se tali politiche per la loro attuazione richiedono una forte capacità di integrazione inter-istituzionale, allora anche la rendicontazione dei risultati e dell'impatto prodotto dovrà essere inter-istituzionale.

Si apre così uno spazio molto interessante di integrazione nella realizzazione del bilancio sociale da parte di soggetti che possono rendere conto in modo congiunto su specifiche tematiche settoriali, in modo da restituire ai cittadini una visione complessiva di ciò che la pubblica amministrazione locale (nel suo complesso) realizza su quel territorio.

Ovviamente, per ritornare alle condizioni che rendono possibili un approccio efficace alla rendicontazione sociale, ci troviamo anche qui nell'ambito di sperimentazioni che sono possibili solo laddove le diverse istituzioni sono abituate a collaborare e a integrare le loro attività e i loro flussi informativi; in mancanza di tali condizioni il bilancio sociale di territorio non è realizzabile.

Esso può comunque rappresentare un'interessante sfida e ambito di sperimentazione nel futuro, soprattutto a livello locale.

3. Principi e linee-guida per la rendicontazione sociale

Quanto sinora detto a proposito delle finalità, delle funzioni e delle forme della rendicontazione sociale ci porta a concludere che le amministrazioni pubbliche non devono sottovalutarne l'importanza e il possibile impatto strategico.

Scegliere di rendere conto della propria azione attraverso il bilancio sociale significa infatti per un'amministrazione pubblica voler incidere e modificare alcune componenti strutturali del suo modo di essere e di operare:

- il modo di pensare e di interpretare la propria responsabilità da parte dei vertici politici e amministrativi dell'ente, nonché le relazioni che intercorrono tra politica e amministrazione;
- rileggere in modo nuovo la struttura, i processi e la cultura organizzativa dell'ente;
- impostare su nuove basi le relazioni dell'amministrazione con l'esterno.

È, in un certo senso, una *scelta di trasparenza* nel modo di interpretare il ruolo e la responsabilità sociale dell'organizzazione, che chiama in causa tutti coloro che vi operano, ai diversi livelli.

Inoltre, quando un'amministrazione decide di avviarsi su questa strada diventa difficile tornare indietro senza effetti negativi sulla sua immagine.

Per questo è opportuno considerare il bilancio sociale come un impegno dell'amministrazione. Non comporta solo la raccolta e la diffusione di informazioni, ma richiede una più generale disponibilità all'ascolto, al confronto e al cambiamento. Perché raccogliere informazioni sull'impatto e sul giudizio degli *stakeholder* se non si è disposti a tenerne conto?

Diventa quindi importante, a nostro parere, trasformare strutturalmente e progressivamente il bilancio sociale in un reale *strumento di gestione*, che modifica e orienta le strategie, l'assetto e i processi organizzativi e gestionali dell'ente.

Questo passaggio richiede un corretto approccio al processo di rendicontazione, che tenga conto:

- della relazione che intercorre tra il processo di rendicontazione sociale e il sistema di programmazione e controllo dell'ente;

- dei principi da rispettare per garantire un livello adeguato di validità del processo di rendicontazione;
- di una metodologia operativa per gestire il processo di rendicontazione.

In questo capitolo affronteremo tali argomenti, e in particolare:

1. le tappe di un *progressivo allineamento* del processo di rendicontazione sociale ai processi di programmazione e controllo dell'amministrazione (paragrafo 3.1);
2. una rassegna degli *standard* di rendicontazione sociale definiti a livello nazionale e internazionale, da cui trarre indicazioni e principi di riferimento (paragrafo 3.2);
3. la presentazione di una *metodologia* con cui realizzare il *processo* di rendicontazione sociale all'interno delle amministrazioni pubbliche (paragrafo 3.3). Lo schema di riferimento descritto sarà poi analiticamente sviluppato nei capitoli 4 e 5.

3.1 Il rapporto tra il processo di rendicontazione sociale e il sistema di programmazione e controllo

Il processo di rendicontazione sociale di un'amministrazione pubblica è strettamente connesso al sistema di pianificazione, programmazione e controllo che si è dato. Rendere conto ai cittadini delle scelte fatte, delle azioni realizzate e dei risultati conseguiti significa, infatti, rendere esplicite e tradurre in documenti comprensibili all'esterno informazioni che riguardano:

- gli impegni che l'amministrazione ha assunto nei suoi documenti di programmazione e contabili annuali e pluriennali;
- gli obiettivi e i programmi che hanno orientato l'azione delle diverse strutture dell'ente;
- i risultati (economico-finanziari, di efficacia, di qualità dei servizi, di impatto sociale, ecc.) che sono stati conseguiti;
- gli scostamenti rilevati tra quanto previsto e quanto effettivamente realizzato;
- le valutazioni in merito agli obiettivi e ai programmi futuri.

Non sempre tali informazioni sono tutte già disponibili, come vedremo; tuttavia si tratta di informazioni strettamente connesse al processo di programmazione e controllo di gestione dell'amministrazione.

Redigere un bilancio sociale, in altri termini, non può tradursi nella mera attività di confezionamento e di comunicazione di un documento disgiunta dal processo formalmente previsto di pianificazione, programmazione e controllo dell'ente. Il bilancio sociale poggia e trae alimento soprattutto dai sistemi gestionali interni: quanto più l'amministrazione ha perfezionato e reso efficace il proprio sistema interno di formulazione e traduzione degli obiettivi in azioni e di misurazione dei risultati e degli scostamenti, tanto più naturale, coerente ed affidabile sarà il processo con cui si *rende conto* all'esterno dell'azione amministrativa.

Il rapporto tra sistema di programmazione e controllo e processo di rendicontazione sociale può svilupparsi su tre livelli, ai quali corrispondono anche tre stadi diversi di maturità e integrazione tra i due sistemi; questi tre stadi di sviluppo possono essere così definiti:

1. la rendicontazione sociale come *processo aggiuntivo* al processo di programmazione e controllo dell'ente;
2. la rendicontazione sociale come *una delle modalità previste* in modo strutturale dal sistema di rendicontazione dell'ente;
3. la rendicontazione sociale come *visione e approccio di fondo* del sistema di programmazione e controllo dell'ente.

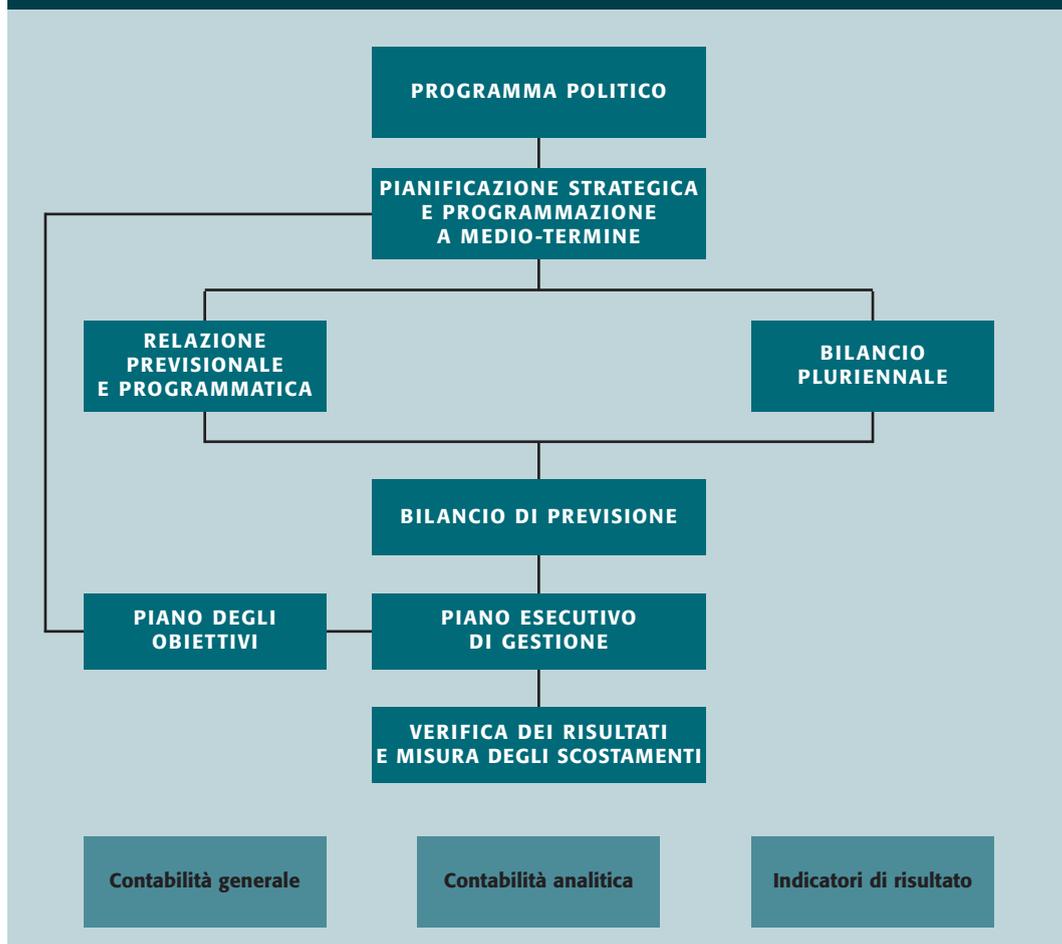
Vediamo meglio nel dettaglio in cosa si differenziano questi tre livelli di sviluppo del processo di rendicontazione sociale.

3.1.1 La rendicontazione sociale come processo aggiuntivo al processo di programmazione e controllo dell'ente

La base del processo di rendicontazione sociale dovrebbe essere un sistema come quello presentato in figura 3.1¹.

1. Lo schema si riferisce in particolare ad un ente locale; tuttavia il processo di pianificazione e programmazione a medio-termine, di programmazione a breve termine (budget) e di misura degli scostamenti può essere applicato a qualsiasi tipologia di amministrazione pubblica. Cfr. R. Mussari (a cura di), *Manuale operativo per il controllo di gestione*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino editore, 2001.

Figura 3.1 Lo schema del processo di programmazione e controllo di gestione in un ente locale



Nello schema sopra riportato possiamo vedere alcuni blocchi logici che costituiscono l'ossatura del sistema di pianificazione, programmazione e controllo di un ente locale:

1. alla base vi è il sistema di valori, le linee di indirizzo e i macro-obiettivi strategici contenuti nei documenti programmatici di governo (il programma di mandato e gli impegni assunti dal presidente o dal sindaco nei confronti degli elettori);
2. vi sono poi due strumenti fondamentali, la relazione previsionale-programmatica e il bilancio pluriennale, che traducono gli indirizzi di governo in uno schema di macro-obiettivi, obiettivi e risorse di riferimento per la programmazione annuale;
3. un documento essenziale è il piano degli obiettivi, che deve definire in modo preciso i progetti annuali e la scansione temporale prevista per portarli a compimento;
4. questi elementi (la relazione previsionale e programmatica e il bilancio pluriennale da un lato, il piano degli obiettivi dall'altro) concorrono a comporre il bilancio di previsione annuale e alimentano il Piano Esecutivo di Gestione (Peg), organizzato per centri di responsabilità e centri di costo;
5. l'analisi dei risultati attraverso il sistema di controllo di gestione e la predisposizione dei documenti di valutazione a consuntivo (rendiconto generale);
6. una metodologia di *feed-back* e di analisi degli scostamenti fra obiettivi attesi e risultati raggiunti.

Questo sistema dovrebbe già consentire di per sé una completa lettura dei risultati che l'ente ha prodotto con la sua azione amministrativa.

Il fatto che si tratti di adempimenti normativi implica che tutti gli strumenti formalmente previsti (dalla relazione previsionale e programmatica, al bilancio di previsione annuale e pluriennale, al Peg, al rendiconto generale a consuntivo) siano la base informativa per eccellenza che il legislatore ha previsto per vincolare entro tempi e modalità precise e per rendere trasparente l'azione di governo e amministrativa di un ente locale.

Tuttavia, come è stato già precisato nel primo capitolo², il bilancio di previsione e quello a consuntivo di un ente locale (e in generale di qualsiasi amministrazione pubblica) sono documenti tecnici, ad alto contenuto specialistico, e quindi difficilmente comprensibili dai cittadini. Nonostante siano stati fatti anche degli sforzi per rappresentare i risultati contabili in modo leggibile, gli strumenti classici sono di difficile accesso e fruizione. Allo stesso modo, i report relativi alle attività realizzate e ai risultati di gestione o gli esiti di eventuali valutazioni degli effetti delle politiche sono documenti interni all'ente che non sono finalizzati (né fruibili) a soggetti esterni.

Inoltre, e soprattutto, ognuno degli strumenti utilizzati internamente in genere è in grado di dar conto dei risultati da un solo punto di vista (il risultato economico-patrimoniale, l'utilizzo delle risorse finanziarie, ecc.), ma non è organizzato per fornire una visione com-

2. Par. 1.4.1

plexiva dei risultati raggiunti dall'amministrazione dai diversi punti di vista.

Inoltre, se guardiamo l'amministrazione dal punto di vista degli *stakeholder*, risulta evidente come il rendere conto dell'azione amministrativa non significhi semplicemente giustificare formalmente le decisioni e le risorse utilizzate, ma anche e soprattutto dimostrare l'efficacia delle azioni intraprese, il grado di miglioramento dei servizi e i benefici in generale prodotti. Il punto di vista da cui far ciò si moltiplica in una pluralità di punti di vista, potenzialmente tanti quanti sono i destinatari/beneficiari dell'azione svolta dall'amministrazione.

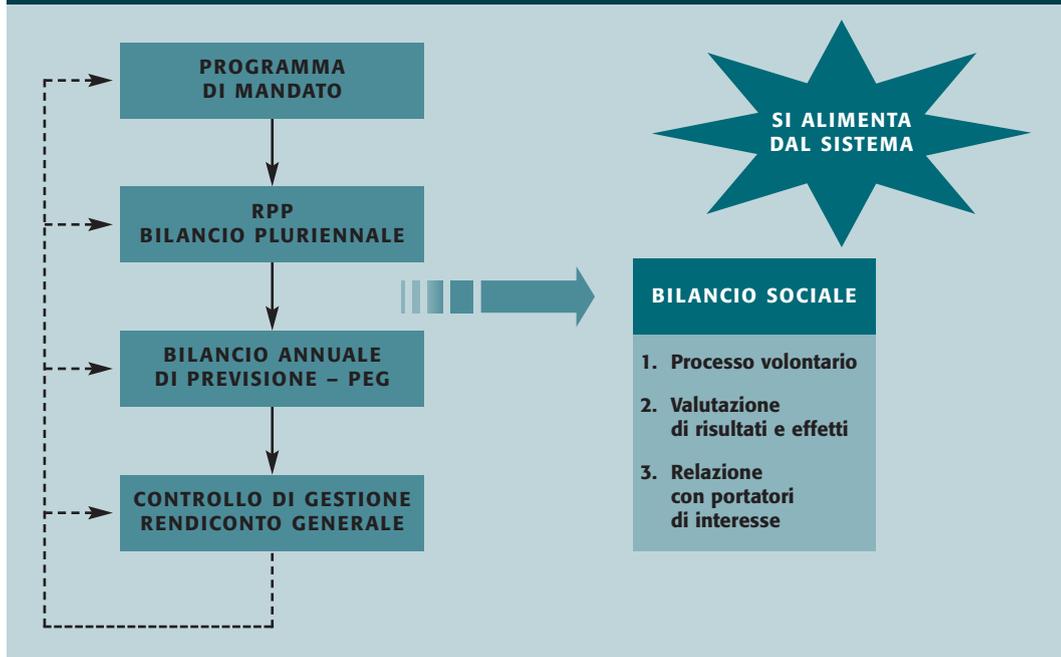
Ecco perché è importante intraprendere la strada della rendicontazione sociale come completamento di un sistema di rendicontazione interno, che appare insufficiente non solo perché interno e poco fruibile all'esterno, per l'appunto, ma anche perché inadatto a leggere tutte le dimensioni e i significati dell'azione amministrativa, inadatto cioè a dar conto della *responsabilità sociale* dell'ente pubblico.

È comunque solo su una base informativa già strutturata e affidabile che si può innescare il sistema di rendicontazione sociale.

Anzi, a ben guardare, potremmo dire che la rendicontazione verso l'esterno non può che essere in prima istanza un passaggio successivo alla costruzione e all'utilizzo di un sistema di controllo (e di rendicontazione) interno all'ente stesso, che consente di monitorare l'andamento e valutare i risultati delle proprie azioni rispetto ai programmi e agli obiettivi dichiarati. In altri termini, è difficile rendere conto di ciò che non si conosce.

La pratica delle amministrazioni che in questi ultimi anni hanno realizzato il bilancio sociale si è basata principalmente sulla capacità di rileggere e riclassificare i dati e le informazioni disponibili internamente dal punto di vista dei portatori di interesse. Il bilancio sociale diventa quindi lo strumento aggiuntivo rispetto ad altri strumenti di rendicontazione dell'ente, che, come abbiamo osservato, presenta la particolarità di essere volontario e totalmente finalizzato a *dar conto* dei risultati e degli effetti prodotti dall'azione amministrativa nei confronti dei portatori di interesse dell'ente (figura 3.2).

Figura 3.2 Il processo di rendicontazione come processo aggiuntivo



3.1.2 La rendicontazione sociale come una delle modalità previste in modo strutturale dal sistema di rendicontazione dell'ente

Un'evoluzione successiva a quella del bilancio sociale come momento di rendicontazione aggiuntivo e in un certo senso *a sé* rispetto al circuito formale di programmazione e controllo interno è quello che introduce strutturalmente il bilancio sociale nel sistema di rendicontazione dell'ente.

La rendicontazione è un'attività essenziale per un'amministrazione pubblica, che deve avere fra i suoi compiti costitutivi quello di riferire in modo preciso e trasparente su obiettivi, programmi, risultati e sugli scostamenti rispetto agli obiettivi presenti nel programma di mandato.

Il sistema di rendicontazione è l'insieme degli strumenti e dei report che consentono una completa lettura dei risultati che l'ente ha prodotto con la sua azione amministrativa.

Quindi sarebbe più opportuno riferirsi ad un *unico sistema di rendicontazione* che includa anche il bilancio sociale.

Il bilancio sociale diventa, per tal via, una delle forme in cui sistematicamente si sostanzia il processo di produzione e successiva interpretazione dei risultati dell'amministrazione; uno strumento che si affianca e acquisisce la stessa *dignità* delle forme tradizionali di rendicontazione (bilancio consuntivo, rendiconto generale, report del controllo di gestione, ecc.), pur avendo destinatari diversi.

L'amministrazione potrebbe portare a regime una procedura standardizzata di costruzione del bilancio sociale, che prevede l'alimenta-

zione del piano dei conti e del sistema di indicatori sociali specificamente previsto³ in modo non successivo, ma contestuale alla produzione dei relativi accadimenti (contabili e non).

In questo modo, il bilancio sociale diventa uno degli *output* del sistema informativo dell'ente, e in particolare quello destinato ad avere una maggiore diffusione all'esterno, in quanto strumento che meglio interpreta il fabbisogno informativo dei portatori di interesse esterni (non certo in grado di desumere tali informazioni dal bilancio di esercizio o da documenti di rendicontazione ad uso interno).

In altri termini, il bilancio sociale per un'amministrazione pubblica può essere visto anche come un'importante occasione per la costruzione di un data base orientato al risultato dal punto di vista dei destinatari delle politiche e dei servizi dell'ente.

Figura 3.3 Il bilancio sociale come componente del sistema di rendicontazione dell'ente



Questa evoluzione della rendicontazione sociale, che consente di legarla strutturalmente al *sistema di rendicontazione* dell'ente può senz'altro costituire un punto di arrivo importante per le amministrazioni che hanno già maturato una significativa esperienza nella predisposizione di bilanci sociali.

Considerato l'impegno di tempo e di risorse necessarie, occorre infatti cercare di passare dal bilancio sociale come evento straordinario e progetto di innovazione, quale indubbiamente è nel caso di una sua prima realizzazione, al bilancio sociale come modalità condivisa e predefinita di leggere e comunicare all'esterno il frutto del proprio lavoro da parte di tutta l'organizzazione.

3. Nel capitolo 4 dedicato alla metodologia di realizzazione del bilancio sociale saranno descritti i criteri operativi di costruzione del sistema di rilevazione.

3.1.3 La rendicontazione sociale come visione e approccio di fondo del sistema di programmazione e controllo dell'ente

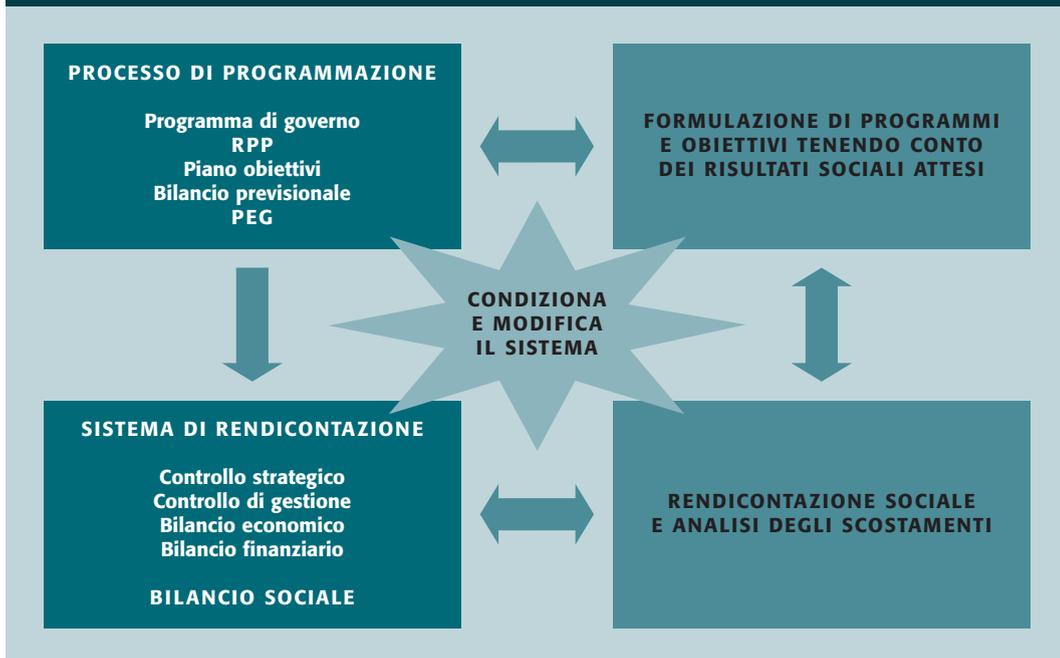
Esiste infine, a nostro avviso, anche un terzo livello di evoluzione del bilancio sociale, quello che a ben guardare restituisce ancor meglio gli elementi di specificità che il processo di rendicontazione sociale deve assumere in un'amministrazione pubblica.

Si tratta della possibilità che tale processo informi e retroagisca su tutto il sistema di programmazione e controllo dell'ente, così da renderlo *più sociale* nella sua essenza e nella sua modalità di svolgimento.

Il bilancio sociale, in questo senso, non costituisce solamente uno strumento di comunicazione esterna, quasi una divulgazione ad uso dei cittadini di quanto l'ente al suo interno produce e conosce con altri strumenti di rendicontazione; in realtà, sulla base delle esperienze realizzate in questi anni, esso può rappresentare anche un'importante occasione per ripensare e portare a sintesi gli strumenti internamente già disponibili, aiutando l'amministrazione a orientare e focalizzare meglio le proprie scelte e i propri sistemi interni di controllo e valutazione.

L'ottica della rendicontazione sociale condiziona non solo la lettura a consuntivo dei risultati, ma anche il modo in cui si formulano le scelte e si decidono a preventivo le azioni da fare valutandone le ricadute e l'impatto attesi. Deve quindi essere compenetrata nell'impianto complessivo del sistema di formulazione delle scelte, definizione degli obiettivi, programmazione delle azioni, controllo e valutazione dei risultati dell'ente. Non deve sostituirsi a tale sistema, ma dialogare e interagire con esso.

Figura 3.4 Integrazione della responsabilità sociale nel processo di programmazione e di rendicontazione dell'amministrazione



Traducendo la figura in uno slogan, potremmo affermare che un processo corretto di introduzione della rendicontazione sociale in un'amministrazione pubblica dovrebbe portare a *rendere sociale il sistema di programmazione e controllo* e non semplicemente a *valutare le ricadute sociali di ciò che si è programmato*.

Se, come abbiamo più volte ricordato, l'azione amministrativa è per sua natura sociale, l'ottica e il punto di vista dei destinatari di interessi non devono essere introdotte per leggere i risultati a consuntivo delle scelte dell'amministrazione, ma in realtà per orientare il processo stesso di definizione delle priorità e di formulazione delle scelte a preventivo, in tutte le diverse fasi del processo di programmazione (programma di mandato, pianificazione strategica, relazione previsionale e programmatica, piano degli obiettivi, bilancio di previsione, Peg).

La logica della rendicontazione sociale deve insomma diventare un modo di essere e di pensare di un'azienda e di un'amministrazione pubblica, che recupera il senso e la legittimazione originaria della propria azione solo nella capacità di tradurre gli interessi eterogenei e i molteplici bisogni della comunità in scelte istituzionali, programmi di intervento e risultati resi quanto più possibile trasparenti, riconosciuti e validati dall'esterno.

Questo non vuol dire che le istituzioni pubbliche debbano ricercare solo il consenso né tanto meno che debbano venir meno al proprio compito di governo e regolazione *super partes*. Ma, al contrario, che sappiano svolgere tale compito in modo esplicito e trasparente, *rendendo conto* ai cittadini e alle diverse categorie di portatori di interesse non solo dei contenuti delle proprie scelte, ma anche del processo con il quale sono state prodotte e dei risultati/effetti sociali cui hanno portato.

È un modo per rendere più immediato, accessibile e quindi più democratico il processo di funzionamento dell'ente e, al tempo stesso, di dare centralità al significato sociale dell'azione, sottoponendola al processo di analisi, di autovalutazione, di comunicazione e di valutazione partecipata da parte dei cittadini.

3.2 Gli standard di rendicontazione sociale

I contributi diretti a definire metodologie e standard per la rendicontazione sociale sono ormai numerosi. Dal finire degli anni '90 le iniziative in questa direzione si sono moltiplicate, testimoniando la crescente sensibilità sul tema da parte degli studiosi, delle categorie professionali, degli enti di revisione e di certificazione aziendale.

Alcuni contributi si sono concentrati su aspetti specifici della responsabilità sociale. Particolarmente ampio, in tal senso, è il panorama di schemi concettuali e linee guida per la rendicontazione ambientale. Altri contributi tendono, invece, a seguire un approccio globale al tema della gestione, del *reporting* e dell'*auditing* sociale.

La definizione di standard risponde all'esigenza di garantire che il bilancio sociale raggiunga le seguenti finalità:

- offrire agli *stakeholder* informazioni *adeguate, attendibili e controllabili*, tali da consentire loro di formarsi un giudizio motivato sul comportamento complessivo dell'azienda;
- sviluppare il dialogo fra l'azienda e gli *stakeholder*;
- promuovere all'interno dell'azienda il senso di responsabilità sociale;
- contribuire al miglioramento continuo dei rapporti fra l'azienda e gli *stakeholder*.

La produzione di standard di rendicontazione sociale si muove lungo due direttrici complementari:

- a. la fissazione di *principi*: norme relative al processo di implementazione di un sistema di comunicazione coerente e condiviso con gli *stakeholder*;
- b. la predisposizione di *modelli* di rappresentazione della complessiva *performance* economica, ambientale e sociale, con l'intento di definire il livello informativo minimo di uno strumento di rendicontazione che si integri, sul piano del metodo e del contenuto, al bilancio di esercizio.

Prima di passare in rassegna alcune delle metodologie più comuni, è bene sottolineare che alla base di ogni standard vi è innanzitutto l'esigenza di garantire che le informazioni contenute nel bilancio sociale abbiano i requisiti:

- dell'adeguatezza;
- dell'attendibilità;
- della controllabilità.

L'informazione può dirsi *adeguata* quando consente al potenziale destinatario di formarsi agevolmente, vale a dire senza eccessivi sforzi di raccolta e di interpretazione dei dati, un giudizio complessivo sul comportamento dell'azienda. Va da sé che l'informazione deve riguardare sia l'azienda intesa come sistema, sia gli effetti che l'attività aziendale ha prodotto nei confronti di tutti gli *stakeholder*.

Essa deve consentire agli *stakeholder*:

- di conoscere l'azienda in quegli aspetti che non emergono dalle fonti tradizionali di comunicazione (il bilancio di esercizio);
- di condividere i valori che ne ispirano il comportamento e gli obiettivi che si prefigge di conseguire;
- di apprezzare l'impegno profuso nello svolgimento dell'attività e la capacità dimostrata nel raggiungimento di risultati previsti;
- di considerare positivamente il rapporto che li ha legati e li lega all'azienda.

Con riferimento allo specifico ambito di rendicontazione (tutta l'azienda o singoli settori/politiche di intervento) le informazioni devono partendo da ciò che l'azienda è e vuole essere; devono spingersi a considerare ciò che ha fatto, i risultati che ha ottenuto, e il modo in cui gli *stakeholder* li hanno concretamente percepiti.

L'*attendibilità* e la *controllabilità* sono aspetti strettamente correlati. Un'informazione è attendibile quando è controllabile. Lo standard

4. In questo paragrafo parleremo di aziende in senso lato (sia pubbliche che private) dal momento che gli standard di rendicontazione non sono specifici per il settore pubblico, anzi nascono prevalentemente nell'ambito della responsabilità sociale di impresa.

deve quindi privilegiare quelle informazioni che presentano queste due caratteristiche – l’attendibilità e la controllabilità – evitando deliberatamente quelle che hanno un grado elevato di soggettività e che non possono essere oggetto di verifica.

In assenza di questi requisiti, c’è il rischio concreto che il bilancio sociale subisca una perdita di legittimazione e validità come strumento; se non è possibile verificare la fondatezza delle informazioni in esso contenute, si snatura l’essenza stessa del processo di rendicontazione.

L’attendibilità delle informazioni impone uno stretto legame anche con la contabilità aziendale e con il bilancio di esercizio. I dati contabili, per la loro origine, e per i controlli cui sono sottoposti, possono essere considerati di per sé una fonte attendibile su cui elaborare informazioni ai fini del bilancio sociale. Se opportunamente riclassificati, e inseriti in appositi schemi, possono essere particolarmente utili dal punto di vista sociale. Non solo. Se collegati ai dati e alle informazioni non contabili, possono dare particolare enfasi a queste informazioni, confermandone l’attendibilità ed arricchendone il contenuto.

L’attenzione al collegamento tra i dati contenuti nel bilancio sociale e i dati contabili varia tra i differenti approcci e standard. Una buona indicazione è quella di garantire, nei limiti del possibile, un aggancio fra le informazioni riportate nel bilancio sociale e la contabilità aziendale.

3.2.1 Un quadro sintetico dei più diffusi standard internazionali

Una rassegna completa dei molteplici contributi in materia non sarebbe possibile e utile nell’economia del presente lavoro. Saranno presi in considerazione, tra gli standard elaborati a livello nazionale e internazionale, quelli sui quali converge il maggiore consenso da parte della comunità accademica e professionale, come è confermato dalla loro più ampia diffusione nella prassi operativa.

Si tratta, in particolare:

- della norma internazionale SA8000, quale codice di condotta socialmente responsabile che pur non contenendo indicazioni sulla rendicontazione sociale, la prevede e la presuppone;
- lo standard di processo *AccountAbility* 1000 – AA1000;
- le linee guida della *Global Reporting Initiative* – GRI;
- il modello elaborato a livello nazionale italiano dal Gruppo Bilancio Sociale – GBS, che ha prodotto delle linee guida generali per la redazione del bilancio sociale e, di recente, delle linee guida specifiche per il settore pubblico.

La sintetica rassegna di questi standard di seguito proposta non deve essere intesa come una linea guida per le amministrazioni pubbliche. La definizione di una metodologia di riferimento per la rendicontazione sociale sarà infatti oggetto dei capitoli 4 e 5. La presentazione dei principali standard di rendicontazione ha la finalità di fornire un quadro conoscitivo dei principali riferimenti attualmente utilizzati e soprattutto l’individuazione dei principi cardine sui quali costruire un processo di rendicontazione corretto.

La norma SA8000 rappresenta un codice internazionale di condotta etica cui tutte le aziende, indipendentemente dall'ambito geografico di riferimento, dal settore di appartenenza e dalle caratteristiche dimensionali, sono invitate ad uniformarsi per operare nel rispetto dei diritti umani dei lavoratori.

Elaborato nella sua prima versione nel 1997 ad opera del *Council on Economics Priorities Accreditation Agency* (CEPAA), successivamente denominato *Social Accountability International* (SAI), questo standard si contraddistingue per una serie di principi etici di riferimento, al cui rispetto sono preordinate apposite procedure di gestione e di controllo. Le aziende che decidono di aderire allo standard si sottopongono ad una verifica esterna di conformità, da parte di enti appositamente accreditati dalla SAI.

I requisiti di responsabilità cui si riferisce lo standard SA8000 sono limitati al rapporto con una sola categoria di *stakeholder*, i lavoratori.

La struttura della norma è idealmente scomponibile in due parti⁵:

- la prima riguarda gli ambiti di responsabilità disciplinati. La norma definisce i requisiti della responsabilità sociale d'impresa in otto aree del rapporto di lavoro:
 1. lavoro minorile,
 2. lavoro obbligato,
 3. salute e sicurezza,
 4. libertà di associazione e diritto alla contrattazione collettiva,
 5. discriminazioni,
 6. procedure disciplinari,
 7. orario di lavoro,
 8. retribuzione;
- la seconda attiene al processo di implementazione e ai sistemi di verifica di conformità dello standard. Il punto 9. dello standard definisce, infatti, il complesso di procedure organizzative e gestionali per la sua adozione, nonché per lo svolgimento dell'attività di controllo e di registrazione necessarie al rilascio della certificazione da parte dell'ente accreditato dalla SAI.

Il certificato di conformità ha durata triennale e comporta verifiche periodiche di mantenimento dei requisiti.

La rilevanza dello standard è strettamente legata al controllo del rispetto di detti requisiti lungo la catena del valore, estendendosi al rapporto con i fornitori e subappaltatori dell'azienda. Quest'ultima si impegna, infatti, a mantenere attive procedure appropriate per la valutazione e la selezione dei fornitori sulla base della loro capacità di rispondere ai requisiti della norma.

In ordine al rapporto tra questo standard e gli strumenti di comunicazione sociale, va detto che esso vincola le aziende che vi aderiscono a "stabilire e mantenere attive procedure per comunicare regolarmente a tutte le parti interessate" dati e informazioni che si riferiscono ai requisiti dello standard, ma non prevede con quali strumenti vada attuata la comunicazione, né la periodicità che essa deve assumere. Lo standard non si occupa di definire, quindi, i requisiti dell'attività di rendicontazione sociale, essendo prevalentemente incentrato sui processi di gestione e di *auditing* esterno.

5. Social Accountability International (2001), SA8000, New York.

L'AA1000⁶ è uno standard di adesione volontaria elaborato nel 1999 dall'*International Council of the Institute of Social and Ethical AccountAbility* (meglio noto come *AccountAbility*), formato da imprese, Ong, università e società di consulenza. Esso si pone come obiettivo il “miglioramento della responsabilità e della performance delle organizzazioni”, e focalizza l'attenzione sulla qualità dell'impegno etico e sociale verso i vari interlocutori dell'azienda.

Nella versione aggiornata al 2002, l'*AA1000 Series* include anche delle linee guida per l'*auditing* e il *reporting*, ovvero le fasi di verifica complessiva dei risultati e di loro comunicazione all'esterno. Lo standard è indirizzato anche alle medie e piccole imprese e alle organizzazioni *no profit*.

L'AA1000 individua analiticamente le fasi del processo di implementazione di un sistema di *social accounting and reporting* all'interno dell'azienda, dettando una serie di principi guida da osservare in questo processo.

Quest'ultimo si articola in cinque fasi fondamentali:

1. la pianificazione (*planning*);
2. la rilevazione (*accounting*);
3. la verifica delle informazioni e la comunicazione (*auditing and reporting*);
4. l'integrazione nel più ampio sistema di gestione (*embedding*);
5. il coinvolgimento degli *stakeholder* (*engagement*).

Principio ispiratore del modello è il concetto di *accountability*, ovvero la capacità dell'azienda di spiegare o dare giustificazione delle azioni delle quali essa è responsabile verso gli *stakeholder*.

Mediante il dialogo con gli *stakeholder*, lo standard intende indirizzare l'azienda verso il recepimento delle loro attese, in modo da integrare in un unico e coerente modello gestionale le azioni in campo sociale, ambientale ed economico. Lo standard definisce il processo mediante il quale ciascuna azienda perviene alla identificazione di un insieme di indicatori relativi all'analisi delle relazioni con gli *stakeholder*.

La struttura della norma si regge sull'approccio contrattualista, ossia per ogni gruppo di *stakeholder* essa prevede l'identificazione delle *questioni* o gli *elementi* più rilevanti nelle sue relazioni con l'impresa. Una volta definiti tali aspetti, si individuano gli indicatori più idonei per misurare o esprimere in modo indiretto i risultati raggiunti in relazione alla questione corrispondente. Il modello dà, quindi, risalto alle modalità di coinvolgimento degli *stakeholder* quale momento centrale della definizione dei contenuti stessi della responsabilità etico-sociale d'impresa. Ciò presuppone l'*inclusione* di tutti gli *stakeholder* – nell'accezione del *dare voce* alle attese e al giudizio degli stessi – nelle varie fasi del processo.

I principi enunciati dallo standard sono, in sintesi, i seguenti:

- *completezza, rilevanza, regolarità e tempestività* con riferimento allo scopo e alla natura del processo;
- *verifica esterna* da parte di terzi indipendenti, *accessibilità e qualità dell'informazione* (in termini di comparabilità, verificabilità, comprensibilità, utilità) con riferimento alla significatività dell'informazione;
- *integrazione nei sistemi di gestione e miglioramento continuo* in una prospettiva dinamica.

Trattandosi di uno standard di processo, l'AA1000 non perviene ad una definizione del contenuto del *reporting* sociale; non detta, infatti, indicazioni circa la definizione della struttura del modello di rendicontazione sociale, né circa le informazioni minime che esso deve riportare, consentendo, anzi, la più ampia personalizzazione degli strumenti ad opera della singola azienda.

6. Institute of Social and Ethical AccountAbility (1999, 2002), AA 1000.

La Global Reporting Initiative (GRI)

La *Global Reporting Initiative* (GRI) è un'iniziativa internazionale diretta a sviluppare e diffondere delle linee guida per la redazione di un documento che integri l'informativa economica, ambientale e sociale. Il gruppo che l'ha proposta è attivo sin dal 1997, e ad esso aderiscono associazioni di categorie contabili professionali, istituti di ricerca, importanti imprese, associazioni ambientaliste e sociali, coalizioni imprenditoriali e istituti di certificazione. Obiettivo primario della GRI è quello di contribuire ad un crescente dialogo con gli *stakeholder*, nella consapevolezza che "il processo di coinvolgimento non comincia né finisce con la pubblicazione del rapporto di sostenibilità". Nella sua attività di promozione di standard di sostenibilità e di rendicontazione sociale, la *Global Reporting Initiative* si pone come missione quella di rendere credibili, comparabili e verificabili i documenti volontariamente redatti dalle aziende, alla stessa stregua del bilancio d'esercizio.

Le prime linee-guida GRI sono state pubblicate nel 2000, l'ultima versione delle stesse è quella del 2002. Le *Sustainability Reporting Guidelines on Economic, Environmental and Social Performance* introducono alla redazione su base volontaria di un *Rapporto di sostenibilità*, denominazione adottata per sottolineare che la sintesi dei tre profili dei risultati aziendali nella cosiddetta *triple bottom line* trova corrispondenza nel concetto di sviluppo sostenibile. Le informazioni relative ai tre aspetti della *sostenibilità* – economica, ambientale e sociale – sono integrate in un unico modello di rendicontazione, la cui struttura consente tuttavia una loro separata identificazione. Nonostante siano incentrate sul modello delle imprese, le linee guida sono ritenute di generale applicabilità ad organizzazioni di ogni dimensione e tipologia.

La struttura del *Rapporto di sostenibilità* è articolata in cinque parti:

1. *Vision* e strategia;
2. Profilo dell'organizzazione;
3. Struttura di governo e sistema di *management*;
4. Indicatori di *performance*;
5. Informazioni aggiuntive discrezionali.

Gli indicatori di *performance* sono riferiti ai tre richiamati profili di risultato. Vengono rappresentati in modo analitico alcuni indicatori di primaria importanza, associando alla descrizione degli stessi un'addizionale valutazione integrata delle *performance*.

Gli *indicatori integrati* (*cross-cutting indicators*) sono costruiti assumendo come variabili due o più dimensioni della *performance* (ambientale, economica e sociale). Le misure di eco-efficienza ne costituiscono un tipico esempio.

Inoltre, sono presenti indicatori di sistema (*systemic indicators*), costruiti rapportando grandezze definite a livello *micro* (es. a livello impresa) a grandezze *macro-economiche* (es. a livello regionale, nazionale o globale).

Gli *indicatori di performance economica* distinguono gli impatti con riferimento alle seguenti categorie di *stakeholder*: clienti, fornitori, lavoratori, finanziatori (a titolo di rischio e di prestito), settore pubblico.

Particolarmente ampia è la sezione riservata agli *indicatori di performance ambientale*. Essi si riferiscono a: materiali, energia, acqua, biodiversità, emissioni scarichi e rifiuti, fornitori, prodotti e servizi, *compliance*, trasporto, informazioni generali.

Gli indicatori di performance sociale si suddividono in relazione a: *condizioni di lavoro; diritti umani; società; responsabilità del prodotto.*

Il modello contiene indicatori cardine (*core indicators*), e complementari (*additional indicators*). I primi sono validi per qualunque tipo di azienda e di interesse per qualunque *stakeholder*, i secondi si riferiscono al fabbisogno informativo specifico di alcune aziende e/o di particolari categorie di *stakeholder*.

L'adeguamento allo standard GRI può realizzarsi anche per approssimazioni successive. L'azienda può scegliere, infatti, di conformare la rendicontazione in modo integrale al modello standard, recependo in pieno le indicazioni delle linee guida, oppure sperimentarne l'applicazione gradatamente. L'azienda che sceglie di aderire totalmente alla struttura del documento è tenuta a riportare tutti gli indicatori cardine, ovvero a motivare l'omissione di uno o più di essi.

La distinzione tra indicatori di generale applicabilità e indicatori specifici per determinati settori consente di dotare la struttura del *Rapporto di sostenibilità* di significativi margini di flessibilità. Inoltre, è lasciato spazio alla inclusione di informazioni non espressamente specificate dalle linee guida, in modo particolare se gli *stakeholder* dell'azienda ne fanno richiesta.

Il pregio principale di questo modello consiste nello sforzo di ricondurre a sistema i diversi profili della *performance* aziendale e di ancorare i dati al sistema informativo-contabile. Tuttavia, si osservi come nella proposta metodologica in esame i diversi gruppi di *stakeholder* siano considerati in ciascuna delle sezioni del rapporto di sostenibilità (economica, ambientale e sociale), potendosi esprimere un giudizio di sintesi sul loro grado di soddisfazione solo subordinatamente alla lettura integrata delle diverse parti del documento. Paradossalmente, la scelta di trattare separatamente le diverse dimensioni della *performance* aziendale produce come effetto la difficoltà a ricondurre a sistema il contenuto informativo degli indicatori.

Il GBS – Gruppo di studio per la statuizione dei principi di redazione del Bilancio Sociale, formato da studiosi e professionisti provenienti dal mondo accademico e della consulenza, è sorto nel 1998 con l'obiettivo di offrire una guida sulle finalità e sulle procedure di formazione del bilancio sociale, e ha presentato nella primavera 2001 lo standard generale per la redazione del bilancio sociale⁸.

La proposta del Gruppo, intesa di generale applicabilità a tutte le aziende, si pone in sintonia con i principi di AA1000 e della GRI, pur presentando alcuni caratteri distintivi.

Il gruppo ha definito un modello di rendicontazione particolarmente ampio⁹, rivolto a tutti gli *stakeholder*, nessuno escluso, nel quale vengono presi in considerazione i molteplici effetti connessi al comportamento dell'azienda. La denominazione di *bilancio sociale* per il documento che raccoglie questo tipo di informazioni è stata scelta con l'intento di sottolineare la funzione di *periodico rendiconto* che gli è propria, nonché il forte aggancio che esso deve mantenere con i dati contabili riportati nel bilancio di esercizio, dei quali rappresenta *l'integrazione e il completamento*.

Il GBS ha indicato un contenuto minimo di informazione al di sotto del quale non è consentito scendere, lasciando spazio all'aggiunta di informazioni facoltative a discrezione delle aziende. Alla scelta del contenuto minimo, che è garanzia di completezza del bilancio, si è aggiunta quella della sua struttura, che è rivolta a tutelare l'uniformità nel modo di presentare le informazioni. Il modello proposto prevede una struttura articolata in tre parti:

1. *identità aziendale*,
2. *produzione e distribuzione del valore aggiunto*,
3. *relazione sociale*,

Le tre parti sono tutte obbligatorie.

La prima parte del bilancio sociale, riservata all'identità aziendale, fa riferimento a quell'insieme di condizioni che si riflettono sul modo di essere dell'azienda, dalla scelta degli obiettivi, al modo di realizzarli, al rapporto con gli *stakeholder*. Gli elementi che definiscono l'identità aziendale sono: *l'assetto istituzionale, i valori di riferimento, la missione, le strategie e le politiche*.

La sezione dedicata al calcolo e alla distribuzione del valore aggiunto serve per ancorare il bilancio sociale ai dati contabili, i quali hanno una loro autonoma valenza sociale che non traspare dal bilancio di esercizio e che deve essere comunque esplicitata¹⁰.

8. GBS, Gruppo di Studio per il Bilancio Sociale (2001), *Principi di redazione del bilancio sociale*, Milano.

9. Vermiglio F. (2002), *Il modello GBS*, in L. Hinna (a cura di), *Il bilancio sociale*, Il Sole 24 Ore.

10. Gabrovec Mei O. (2002), *Bilancio sociale e valore aggiunto*, in L. Hinna (a cura di), *Il bilancio sociale*, Il Sole 24 Ore.

Infine, la terza parte del bilancio sociale è destinata alla descrizione dei risultati connessi all'attività aziendale, che vengono osservati sotto tre dimensioni:

- ciò che l'azienda si proponeva di conseguire;
- ciò che l'azienda ha realizzato;
- ciò che i destinatari dei risultati ritengono di avere ottenuto.

Gli *stakeholder* che vengono presi in considerazione dal modello sono: personale, soci, finanziatori, clienti, utenti, fornitori, pubblica amministrazione, collettività. Quest'ultima categoria comprende, tra l'altro, gli interessi di natura sociale e ambientale. Per ciascun gruppo di *stakeholder* il bilancio deve, quindi, riferire in ordine alle politiche intraprese e ai risultati attesi, al grado di soddisfazione rilevato rispetto alle aspettative, alle modalità di comunicazione e al livello di conflitto.

Il GBS recepisce in buona parte i principi dello standard AA1000, sebbene ne presenti un'elencazione più analitica, tenuto conto che alcuni dei principi GBS sono contenuti in un solo principio *Accountability*. Ne deriva che i principi del modello in questione sono 17 a fronte degli 8 di *Accountability*.

Tra i principi di redazione del GBS non sono esplicitati l'*evidenza* e il *miglioramento continuo*, ma la differenza è soltanto formale, dal momento che l'*evidenza* è insita in altri principi, come la completezza, la significatività e rilevanza, mentre per quanto attiene al miglioramento continuo, ad esso è dedicato un apposito punto (2.3.6.) del documento GBS denominato appunto *Miglioramento del bilancio sociale*. Nell'elenco di principi GBS manca anche la *trasparenza*, anche se essa viene di fatto richiamata più volte dal documento.

Mentre lo standard AA1000 fornisce una guida per il processo di rendicontazione, ma non indica quale deve essere il contenuto di uno specifico documento di comunicazione sociale, il modello GBS si contraddistingue per lo sforzo di definire la struttura e il contenuto minimo del bilancio sociale, quale presupposto per la validità del documento e per la comparabilità spaziale e temporale delle informazioni che esso contiene.

Rispetto alle linee guida GRI, il modello GBS presenta significativi punti di contatto, brevemente sintetizzabili nei seguenti:

- il processo di elaborazione del documento prevede il coinvolgimento degli *stakeholder*, rispetto ai quali il bilancio sociale riferisce analiticamente sui risultati raggiunti;
- viene dato ampio risalto all'aggancio tra il *reporting* sociale e i dati contabili dell'azienda.

Avuto riguardo al primo aspetto, la proposta GBS si propone di integrare in un unico modello – secondo la struttura appena descritta – le informazioni sui vari profili della *performance* aziendale. Si discosta, quindi, dalle linee guida GRI per il fatto di assegnare al valore aggiunto la funzione di leggere in chiave sociale i risultati economici, in luogo di considerare singoli indicatori per ciascun profilo della *performance*. Inoltre, il modello GBS riserva ampio spazio ai rapporti con gli *stakeholder* nella relazione sociale, che assume carattere descrittivo, compendando informazioni di natura qualitativa e quantitativa.

Con riferimento al secondo aspetto, si sottolinea come la stretta correlazione con il bilancio di esercizio, che si traduce nella contestuale o comunque avviata redazione dei due documenti, sia da considerarsi di primaria importanza per le interessanti sinergie in termini di verifica esterna.

Allo stato attuale il gruppo GBS ha allo studio l'adattamento dello standard globale a particolari settori. Il concetto di settore non viene qui considerato nell'accezione tradizionale, ma in senso più ampio. Si parla infatti di standard per le imprese bancarie, per le imprese assicurative, così come si parla di standard per le imprese *no profit*, per il settore pubblico, per le piccole e medie imprese e per le imprese cooperative, per le quali il riferimento al concetto di settore è puramente convenzionale.

L'adattamento dello standard al settore pubblico, in via di approvazione, si propone di rispondere alle molteplici esigenze connesse ad una comunicazione chiara e trasparente, in grado di supportare la valutazione della *performance* complessiva delle aziende e delle amministrazioni pubbliche e di rendere efficace il dialogo con gli interlocutori delle stesse. Esso intende, quindi, assolvere a più funzioni:

- fornire un quadro complessivo delle *performance* economiche e sociali al fine di consentire agli *stakeholder* di formarsi un giudizio motivato sul comportamento dell'azienda;
- promuovere e migliorare il processo interattivo di comunicazione;
- esporre gli obiettivi di miglioramento e di innovazione che l'azienda si impegna a perseguire;
- fornire un profilo strategico gestionale per gli organi di governo dell'azienda.

Lo standard proposto si riferisce a tutte le amministrazioni e aziende pubbliche, nelle quali si redige il bilancio di previsione ed il rendiconto. Esso è applicabile, quindi, alle amministrazioni centrali e agli enti locali, agli enti pubblici non economici e alle aziende sanitarie.

Le prime indicazioni generali che emergono dallo standard GBS per il settore pubblico tengono conto delle specificità delle aziende cui si riferiscono. La struttura del modello, che riflette l'impostazione del documento generale che ha avuto ampio riconoscimento in campo privato, è la seguente:

Identità aziendale	<ul style="list-style-type: none">• Focalizzazione sul contesto di riferimento e il sistema di governo• Enunciazione dei principi e valori di fondo che ispirano il perseguimento della mission• Declinazione delle strategie e delle politiche
Riclassificazione dei dati contabili e calcolo del valore aggiunto	<ul style="list-style-type: none">• Prospetto di determinazione del Valore Aggiunto e riclassificazione dei dati patrimoniali
Relazione sociale	<ul style="list-style-type: none">• Specificazione delle aree di intervento• Descrizione delle risorse impiegate e dei risultati raggiunti dall'azienda nelle aree di intervento• Il giudizio degli <i>stakeholder</i>

Nella prima parte del documento, riservata all'*identità aziendale* si colloca, in primo luogo, la *descrizione dello scenario e del contesto di riferimento* dell'azienda pubblica.

Gli aspetti rilevanti a questo proposito riguardano:

- a. le *caratteristiche demografiche* della popolazione che vive sul territorio nel quale opera l'azienda e che utilizza la produzione ed è comunque interessata alla sua attività;
- b. gli *ambiti operativi*, ossia le aree di intervento nelle quali l'azienda opera o intende operare specificando per ognuna le risorse impegnate e disponibili, le attività svolte e programmate, gli indicatori strutturali e di attività;
- c. la *gamma della produzione*, ossia i servizi erogati e i beni prodotti, e gli eventuali vincoli impliciti ed espliciti che possono gravare, modificare ed influenzare nel futuro la missione e le strategie e politiche aziendali.

In questa sezione occorre, inoltre, fornire indicazioni dettagliate sull'*assetto istituzionale*, esplicitando la composizione degli organi di governo e le relazioni tra i vari organi, nonché sull'*assetto organizzativo*, indicando la struttura gestionale di primo livello e le responsabilità interne.

Nell'ambito dell'identità aziendale un ruolo importante è assegnato alla esplicitazione della *mission*, dei *valori e principi*. Per questi ultimi il documento ricalca il contenuto dello standard generale.

Il parametro del *valore aggiunto* misura il beneficio prodotto dall'ente nell'esercizio, con riferimento agli interlocutori (*stakeholder*) che partecipano alla sua distribuzione sotto forma di beni e servizi offerti. Questo margine assume un significato particolare nelle aziende pubbliche dove i valori economici debbono essere analizzati in costante riferimento non solo ai ben noti principi contabili, ma anche ai valori etici ed istituzionali che caratterizzano il governo ed i comportamenti operativi di ogni specifica azienda pubblica.

La determinazione del valore aggiunto, che scaturisce dalla rielaborazione del conto economico del bilancio di esercizio o rendiconto generale, necessita di una correlata misurazione dei margini parziali relativi alle diverse aree di intervento coerenti con le aree di rendicontazione trattate nella relazione sociale, al fine di dare continuità nella lettura del bilancio e creare il diretto collegamento con i risultati degli specifici interventi, così come evidenziati nella relazione sociale.

La *relazione sociale* deve consentire alle diverse categorie di *stakeholder* la valutazione dei risultati raggiunti dall'amministrazione nel perseguimento della propria *mission* e degli impatti generati dall'azione pubblica sul benessere sul territorio e sul benessere della collettività di riferimento. Deve inoltre consentire la valutazione del processo di rendicontazione, relativamente all'affidabilità, rilevanza ed attendibilità delle informazioni fornite, alla coerenza dei criteri di selezione e di rappresentazione dei risultati e alla partecipazione di soggetti esterni alla valutazione dei risultati medesimi.

Per il perseguimento di tali finalità la relazione sociale deve contenere:

1. la specificazione delle aree di intervento in ordine di priorità e degli *stakeholder* interessati;
2. la descrizione quantitativa e qualitativa dei risultati dell'amministrazione pubblica nelle diverse aree di intervento e rispetto alle diverse categorie di *stakeholder*, anche in relazione agli obiettivi definiti nella programmazione;
3. le modalità e l'esito delle procedure di coinvolgimento e partecipazione degli *stakeholder* nei processi di valutazione, rendicontazione e programmazione sociale di ente.

3.3 Una metodologia di riferimento

Cercheremo ora di rispondere alle domande alle quali probabilmente la maggior parte di amministrazioni cerca immediata risposta quando vuole intraprendere la redazione di un bilancio sociale:

- da dove partire?
- qual è il processo e chi bisogna coinvolgere?
- è necessario ricorrere a dei consulenti esterni o si può fare internamente?
- quanto tempo e quante risorse sono necessarie?

Queste prime domande peraltro spesso sono formulate dal promotore dell'iniziativa (sia esso un sindaco, un presidente di provincia, un assessore o un direttore generale) al dirigente o al funzionario incaricato di occuparsi del tema, il quale però non sa bene dove cercare le risposte e soprattutto quali siano le risposte *giuste*.

Abbiamo già avuto modo di chiarire che sul bilancio sociale, trattandosi di un documento non previsto dalla normativa e di recentissima introduzione nelle amministrazioni pubbliche, non esiste (ed è normale che sia così) un riferimento teorico univoco e una metodologia standard; siamo ancora nella fase in cui sia la teoria che la pratica sono *in costruzione*, e l'una alimenta l'altra in un processo dialettico che costruisce progressivamente degli indirizzi comuni, delle linee di tendenza.

In altre parole, riteniamo che siano proprio le amministrazioni che in questi ultimi anni si sono cimentate nella costruzione di un primo bilancio sociale coloro che principalmente contribuiscono a tracciare la strada e a dare le risposte ai quesiti sopra enunciati, sperimentando e dimostrando – generalmente con risultati positivi sia all'interno che all'esterno – che esiste un modo nuovo per rendere conto del proprio operato.

Le proposte metodologiche contenute in questo capitolo e nel successivo sono il risultato di un confronto con gli esperti che hanno animato il Laboratorio sul bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche realizzato dal Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica e soprattutto con le amministrazioni che hanno messo a disposizione la propria esperienza, realizzando un'autovalutazione del proprio processo di redazione del bilancio sociale e contribuito alla riflessione comune.

Il percorso che di seguito viene presentato deve quindi essere interpretato come una guida operativa in qualche modo già validata dall'esperienza, ma che dovrà ancora essere arricchita e completata con l'ausilio e l'impegno di tutte le altre amministrazioni che hanno realizzato o intendono realizzare un bilancio sociale.

La metodologia qui proposta sarà ampiamente sviluppata nei capitoli 4 e 5. Ci limiteremo in questa sede ad anticiparne e chiarirne la struttura.

1. La metodologia è finalizzata a fornire una linea guida per realizzare il *processo* di rendicontazione sociale e non semplicemente per realizzare un documento di rendicontazione sociale.
2. Il percorso proposto può essere applicato alla realizzazione di *forme diverse di rendicontazione*, dal bilancio sociale annuale, al

bilancio di mandato, al bilancio ambientale, ecc.

3. La metodologia contiene non solo indicazioni operative per gestire le diverse fasi di redazione del documento, ma anche le indicazioni per *garantire l'efficacia del processo*.

Indipendentemente dalla forma che assumono, riteniamo dunque che la modalità di costruzione dei documenti di rendicontazione sociale possa essere sostanzialmente la stessa, articolata in tre fasi:

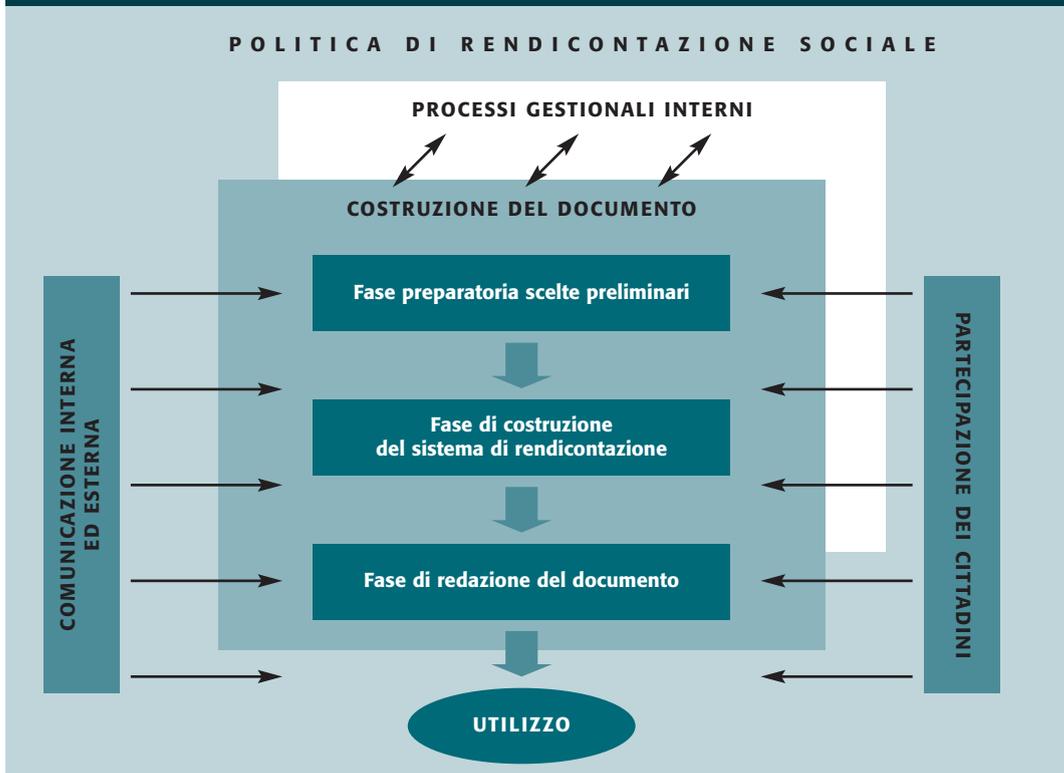
1. la fase preparatoria;
2. la fase di costruzione della struttura di rilevazione;
3. la fase di redazione del documento.

Esistono infine delle *attività trasversali* alle diverse fasi di redazione del bilancio sociale (o delle altre forme di rendicontazione), la cui risposta condiziona l'efficacia gestionale e comunicativa del processo di rendicontazione:

1. la gestione dei processi di comunicazione interna ed esterna;
2. la promozione della partecipazione dei cittadini;
3. l'utilizzo del processo di redazione del bilancio sociale come occasione di apprendimento organizzativo;
4. la considerazione della rendicontazione sociale come oggetto di una specifica politica pubblica.

Il modello di riferimento è quello descritto in figura, in cui sono sintetizzati tutti gli aspetti metodologici contenuti nei prossimi due capitoli.

Figura 3.5 Una metodologia per la gestione del processo di rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche



Le fasi di costruzione del bilancio sociale

La metodologia proposta per la costruzione del bilancio sociale si articola in tre fasi, che possiamo ricondurre a tre blocchi di domande.

1. La fase di *impostazione*

- Perché si vuole fare il bilancio sociale? Quali sono gli obiettivi in termini strategico-gestionali e di comunicazione e partecipazione che si vogliono raggiungere?
- Chi sono i destinatari del documento?
- Da dove partire per costruire il bilancio sociale?
- Quali attori bisogna coinvolgere all'interno e all'esterno dell'amministrazione?
- In cosa consiste l'attività da progettare?
- Quanto tempo e quante risorse occorre prevedere?
- Quali sono gli errori da evitare?

2. La fase di *costruzione del sistema di rilevazione*

- Che tipo di dati e informazioni sono necessarie per la rendicontazione?
- Che cosa significa costruire un sistema di rilevazione ?
- Come si collega ai sistemi contabili e come può essere gestito dall'ente?
- Quali indicatori ci servono? Quantitativi o qualitativi?
- Che uso fare dei dati di bilancio?
- Quali sono le fonti interne ed esterne delle informazioni e come organizzare la raccolta dei dati?

3. La fase di *redazione del documento*

- Rispetto ai destinatari individuati in fase di impostazione, è sufficiente una versione del documento o sono necessarie diverse versioni?
- Come costruire il documento (o i documenti)?
- A chi si affida la redazione?
- Qual è l'impostazione grafica ed editoriale del documento?
- Chi verifica e valuta i contenuti del documento?

Estrapolando dalla metodologia relativa all'intero processo di rendicontazione proposta nel paragrafo 3.3, la parte relativa alla costruzione del documento, possiamo rappresentare le tre fasi e il loro contenuto nel modo seguente.

Figura 4.1 Fasi e attività per la costruzione del bilancio sociale



4.1 L'impostazione del progetto

La fase di avvio del processo di costruzione del bilancio sociale consiste nel formulare alcune scelte preliminari che orientano le fasi successive, in quanto determinano le finalità, il modello e le condizioni operative per la redazione del documento finale.

Tali scelte riguardano i seguenti aspetti:

1. gli *obiettivi* che si intendono raggiungere;
2. l'*ambito* di rendicontazione;
3. gli *attori* da coinvolgere e il gruppo di lavoro;
4. il *modello di riferimento* che si intende adottare;
5. gli *output attesi*, i *tempi* e i *costi* di realizzazione del documento.

Non si tratta di questioni che si pongono necessariamente in modo sequenziale; in particolare, le prime tre sono in genere contestuali perché pongono delle domande cui si può rispondere solo congiuntamente: perché fare un bilancio sociale? per chi? rispetto a quale ambito? chi se ne deve occupare e con quale ruolo?

La quarta e la quinta questione si dovrebbero correttamente porre in un momento successivo; solo dopo che si è definito con precisione *cosa si vuol fare* è possibile interrogarsi sul modello da seguire e sulle risorse da impiegare. Spesso i tempi e le risorse a disposizione costituiscono il vincolo all'interno del quale è obbligatorio operare; è evidente che in situazione di scarsità di tempo e risorse il ventaglio delle possibilità si riduce.

Ciò non dovrebbe comunque costituire un limite alla qualità della rendicontazione, che è legata alla correttezza e coerenza del processo. Ad esempio, si può avviare la realizzazione di un primo bilancio sociale con un orizzonte pluriennale, iniziando con un solo ambito *pilota* (servizi sociali, cultura, ambiente, ecc.), oppure con un percorso di formazione che avvicini l'ente alle logiche e agli strumenti alla base della rendicontazione.

4.1.1 Decidere gli obiettivi e i destinatari del documento

Un buon modo per partire nell'impostare il processo del bilancio sociale consiste nel dare una risposta preliminare alla questione fondamentale, vale a dire quali sono gli obiettivi che si vogliono perseguire e, di conseguenza, la funzione che si intende assegnare al bilancio sociale.

Uno dei vantaggi più immediati della costruzione e della pubblicazione di un bilancio sociale è senza dubbio quello di migliorare la comunicazione istituzionale con gli *stakeholder* e di aumentare la trasparenza rispetto alle scelte attuate, alle risorse allocate e alle attività gestite.

Tuttavia, riprendendo la classificazione delle finalità del processo di rendicontazione sociale illustrate nel paragrafo 1.4, ogni singola amministrazione potrebbe associare a questo scopo prevalente di comunicazione verso l'esterno anche altre finalità:

- di integrazione e riqualificazione del sistema contabile;
- di legittimazione politica;
- di *governance* interna al sistema di amministrazioni pubbliche;
- di riorientamento strategico e organizzativo;
- di valorizzazione del lavoro pubblico.

Come abbiamo già precisato, non si tratta di escludere alcune a priori, dal momento che possono essere tutte perseguite contemporaneamente; semplicemente, ogni amministrazione può dare maggiore enfasi e importanza, rispetto al suo specifico contesto, ad alcuni obiettivi che il bilancio sociale può contribuire a raggiungere. E questo per due motivi:

- più sono esplicite le aspettative dell'ente e gli obiettivi gestionali e comunicativi del progetto, più è possibile adattare e focalizzare il processo di rendicontazione;
- solo una chiara definizione degli obiettivi permetterà una valutazione consapevole, alla fine del processo annuale, della capacità del bilancio sociale di perseguirli e degli obiettivi di miglioramento che orienteranno le redazioni successive.

Se l'esigenza prioritaria è quella di comunicare in tempi brevi e chiari i risultati raggiunti dall'amministrazione, ad esempio in prossimità delle elezioni, al di là del rischio che il bilancio sociale diventi uno strumento con una prevalente connotazione di marketing politico, è inutile aspettarsi nel breve periodo delle importanti ricadute interne.

Se invece la finalità è quella di ripensare tutta la catena di senso che lega le diverse fasi del processo di elaborazione degli indirizzi e delle strategie dell'ente sino alla loro attuazione e alla valutazione puntuale dei risultati ottenuti e degli effetti prodotti, allora possiamo attribuire al bilancio sociale anche un obiettivo di ripensamento e riqualificazione degli stessi processi interni di programmazione e controllo e di apprendimento organizzativo.

Se, ancora, il bilancio sociale serve ad una provincia per dialogare con i comuni presenti sul proprio territorio, o ad una azienda sanitaria per costruire un diverso dialogo con la propria regione (e viceversa), allora dobbiamo pensare che le più importanti ricadute riguarderanno proprio la ridefinizione dei rapporti tra gli attori istituzionali e forse meno la costruzione di un dialogo a due vie con la popolazione.

Queste aspettative, peraltro, possono modificarsi nel tempo, man mano che la redazione del bilancio sociale diventa una pratica sistematica dell'ente. In genere, si parte da un primo anno di redazione del bilancio sociale consuntivo dove l'enfasi è posta principalmente sulla comunicazione dei risultati dell'amministrazione in un'ottica di apertura e di trasparenza. La fase successiva di messa a regime di solito comporta la elaborazione di un modello di bilancio sociale preventivo, l'adattamento dei sistemi organizzativi e contabili o l'allargamento del sistema ad altri attori del territorio (ad esempio, per un comune l'allargamento all'azienda sanitaria locale di riferimento o alle società che gestiscono i servizi comunali).

Le aspettative iniziali nel Comune di Venezia

Il Comune di Venezia ha voluto dare una risposta alla necessità di integrare le informazioni contenute nel tradizionale bilancio finanziario. C'è stata una profonda riflessione sul rapporto tra comune e cittadini e sulle forme di comunicazione che sostengono questo rapporto.

Gli obiettivi sono stati:

1. produrre una rilettura *in chiave sociale* del bilancio;
2. cambiare il punto di vista: porsi dalla parte di chi usufruisce dei servizi;
3. fornire una rappresentazione comprensibile e funzionale dell'attività;
4. esplicitare la connessione tra bisogni, scelte, risorse e risultati ottenuti.

Le aspettative iniziali nella Provincia di Parma

Il bilancio sociale si inserisce in un processo di cambiamento strategico della Provincia di Parma.

È stato preceduto, infatti, da una profonda riorganizzazione che ha utilizzato la metodologia del *Business process reengineering* e che ha introdotto una pianificazione dei processi e della gestione dei progetti. L'introduzione di una politica del personale, del coinvolgimento, dei gruppi di lavoro per progetto, dell'analisi dell'avanzamento dei progetti ha completato il citato cambiamento. In questo quadro di riferimento si è inserito il controllo strategico, come elemento di rendicontazione sociale, ed infine, il bilancio sociale, come logico completamento del processo di trasparenza e comunicazione.

Le aspettative della Provincia di Parma, tutte raggiunte con i risultati conseguiti, erano di definire una modalità di rendicontazione con al centro i portatori d'interesse, con la possibilità quindi di una chiara lettura dei risultati e con l'obiettivo di valorizzare anche le attività al di fuori del bilancio (extra bilancio) che sono particolarmente rilevanti in un ente di coordinamento.

Infine, il risultato raggiunto è stato quello di intraprendere un percorso formativo, spostando l'attenzione dei dipendenti sulla centralità del cittadino e non sull'autoreferenzialità dell'ente.

Le aspettative iniziali nel Comune di Cesena

Le principali finalità legate al bilancio sociale del Comune di Cesena riguardano:

- la predisposizione di un documento chiaro e comprensibile in grado di tradurre i risultati raggiunti dall'amministrazione dal punto di vista di categorie di cittadini e utenti (*stakeholder*) ed in termini di impatto socio-economico sulla popolazione residente e sul territorio del comune;
- coinvolgimento di tutto il personale dell'ente che vede rappresentati i risultati che derivano direttamente dal proprio lavoro sul bilancio sociale e, di conseguenza, una loro maggiore motivazione e responsabilizzazione al miglioramento delle performance;
- coinvolgimento dei principali *stakeholder* nella definizione degli indirizzi politici;
- sfruttamento delle informazioni già disponibili sulle attività strutturali e sugli obiettivi di sviluppo rilevate in sede di controllo strategico e di gestione.

Le aspettative iniziali nell'Asl 12 di Biella

Il progetto nasce dalla consapevolezza dell'insufficienza del bilancio di esercizio per presentare alla popolazione servita il complesso delle attività svolte dall'Azienda sanitaria, facendone comprendere modi di funzionamento, complessità e vincoli, comunicando come i modi di cambiamento della Sanità siano in misura significativa elementi di evoluzione qualitativa a favore del cittadino.

Le finalità sono quelle di:

- creare uno strumento di comunicazione esterna;
- creare consapevolezza e lavoro di gruppo all'interno dell'azienda;
- instaurare una metodologia per superare l'autoreferenzialità;
- costruire la consapevolezza, sia nei confronti degli utenti sia dei dipendenti, dell'esistenza di una gestione attenta ai valori tecnici, sociali e relazionali e coerente nell'avviare e condurre programmi operativi al di là dei limiti finanziari.

Figura 4.2 Le finalità del bilancio sociale riportate nel bilancio sociale della Provincia di Piacenza



La questione attinente agli obiettivi sottende in realtà la domanda relativa ai destinatari del documento: a chi ci si rivolge? Chi sono i destinatari del documento?

La risposta, in realtà, emerge in modo più evidente chiarendo qual è l'ambito di rendicontazione su cui ci si vuole concentrare.

4.1.2 Definire l'ambito di rendicontazione

Definire il perimetro della rendicontazione rappresenta un'altra delle questioni topiche della fase di impostazione. In genere, e soprattutto se si tratta della prima edizione del bilancio sociale, si tratta di decidere se:

- si vuole partire da *un settore* o da un ambito *strategico* di intervento (cultura, politiche sociali, territorio-urbanistica);
- si vuole rendicontare una *politica trasversale* (ad esempio anziani, giovani, pari opportunità);
- si vuol fare riferimento al *piano-programma generale* dell'ente (programma di mandato, progetti speciali, ecc.);
- ci si riferisce ad *un piano-programma specifico di rilevanza locale* (il piano di sviluppo urbano, il piano rifiuti, il piano traffico).

L'ambito di rendicontazione nel Comune di Terni: una scelta di ampliamento graduale

La sperimentazione della contabilità sociale nel Comune di Terni è stata avviata nell'anno 2001 con riferimento a due principali ambiti: quello dei Servizi sociali ed educativi e quello dei Servizi culturali.

Nell'anno 2002, con il consolidarsi della contabilità sociale nelle pratiche dell'amministrazione, oltre alle direzioni già coinvolte nell'anno precedente, il rapporto è stato implementato con l'aggiunta di altre due aree di attività dell'ente: quella della Polizia municipale e quella dei Lavori pubblici. Quest'anno il percorso prevede l'attuazione e la messa a regime del sistema con il bilancio sociale di mandato, rendicontazione sociale riassuntiva formulata su ambiti comprensivi di tutte le attività funzionali dell'ente.

L'ambito di rendicontazione del bilancio sociale di mandato del Comune di Cremona

La rendicontazione riguarda le attività e i risultati conseguiti dall'amministrazione negli anni di mandato 1999–2003 in tutti gli ambiti di intervento, in connessione con gli obiettivi dichiarati nel *patto elettorale*.

Nella rendicontazione dell'attività si considerano congiuntamente la dimensione economica, sociale ed ambientale, e si riporta nel documento la valutazione che i portatori di interesse coinvolti hanno espresso sull'operato dell'amministrazione.

Il bilancio di mandato è articolato in due sezioni. Una prima più generale sull'identità dell'ente e le sue risorse (umane, economico-finanziarie e di rete); una seconda, più specifica, che affronta la rendicontazione sociale dell'attività dell'ente, suddivisa in sei aree tematiche:

- politiche culturali;
- politiche sociali;
- politiche educative e giovanili;
- mobilità, territorio, ambiente e urbanistica;
- attività produttive;
- sicurezza e rapporti con il cittadino.

Oltre all'ambito di rendicontazione, la scelta preliminare sull'oggetto del bilancio sociale riguarda anche l'alternativa seguente:

- bilancio sociale consuntivo o preventivo?

Questo risulta essere di fatto un falso problema. Più volte si è infatti sottolineata la valenza sia consuntiva che programmatica del bilancio sociale.

Se il rendiconto dei risultati e degli effetti dell'attività non può che basarsi sui dati a consuntivo, è tuttavia fondamentale utilizzare la rendicontazione in un'ottica programmatica, allineando e integrando il bilancio sociale con i sistemi e gli strumenti di previsione economico-finanziaria attualmente adottati dalle amministrazioni, in particolare Rpp, bilancio di previsione, Peg, Piano di assegnazione degli obiettivi ai dirigenti.

L'obiettivo è quello di pervenire ad un allineamento del processo di rendicontazione sociale con il processo di pianificazione-programmazione e controllo dell'ente, come abbiamo chiarito nel paragrafo 3.1.

4.1.3 Costituire il gruppo di lavoro e mobilitare gli attori da coinvolgere

Anche se in genere l'idea di elaborare il bilancio sociale nasce dall'interesse di un promotore interno (sia esso un singolo o un piccolo gruppo), il bilancio sociale è per sua natura uno strumento che coinvolge moltissime funzioni all'interno dell'organizzazione. Per tale motivo è fondamentale da subito lavorare con una articolata seppur flessibile struttura operativa.

Nelle esperienze operative di bilancio sociale sono diverse le soluzioni organizzative adottate.

Il promotore dell'iniziativa

La costituzione del gruppo di lavoro dipende in genere dalla figura che ha promosso il progetto. Vi sono casi in cui si tratta di un politico, in genere il sindaco in un comune, o l'assessore al bilancio, ma, soprattutto se si tratta di bilanci settoriali, l'assessore alle politiche sociali o all'ambiente.

Comune di Terni

Il sindaco è stato promotore e partecipe dell'intera esperienza innovativa del bilancio sociale del Comune di Terni. La giunta comunale ha provveduto ad individuare le priorità degli ambiti tematici da inserire nel progetto ed è stata coinvolta sia nella presentazione dei relativi documenti sia nella valutazione delle criticità, utili alla determinazione delle politiche future.

Gli assessori competenti agli ambiti tematici interessati al progetto sono stati coinvolti anche nelle altre fasi di elaborazione e stesura del bilancio sociale.

Provincia di Ravenna

Nella Provincia di Ravenna la figura più implicata è stata l'Assessore al Bilancio che ha avuto un ruolo propositivo e attivo durante tutto il periodo di formazione del bilancio sociale.

Provincia di Piacenza

Il presidente della Provincia di Piacenza ha creduto fortemente nel progetto, facendo proprio lo strumento e i principali risultati, in sede di presentazione dello stesso.

Anche gli assessori sono stati coinvolti, in particolare per dare un'indicazione specifica alle diverse attività rivolte ai cittadini.

Comune di Imola

È stato l'Assessore delle Finanze e Tributi del Comune di Imola a proporre l'idea di redigere, in forma interpretabile, un elaborato sperimentale che riportasse una serie completa di dati sugli effetti delle spese e delle politiche prodotte dall'ente rispetto alla società locale.

Già negli anni precedenti erano redatti degli elaborati contabili che misuravano le spese destinate ai settori sociali o di sviluppo economico dell'ente su richiesta dell'Assessore al Bilancio e presentati ai sindacati e alle Associazioni di categoria. Inoltre, vi erano altri documenti destinati al consiglio comunale che raccoglievano per ogni Servizio i Costi/Ricavi e indicatori di attività, processo e risultato dell'anno precedente.

Provincia di Genova

Per la Provincia di Genova il 2002 è stato l'anno dell'elezione, a giugno, del nuovo presidente e del nuovo consiglio, quindi anche di una fase di passaggio tra due cicli amministrativi, pur nella continuità d'intenti della nuova coalizione rispetto alla precedente.

Molti interventi e azioni, avviati nella seconda metà del 2002 sulla base degli indirizzi del nuovo programma di mandato del presidente e della giunta, sono stati così sviluppati, definiti e conclusi nel corso dell'anno successivo. Il primo bilancio sociale della provincia è stato promosso direttamente dal presidente con il sostegno degli assessori al bilancio e alla comunicazione.

Comune di Ferrara

La figura politica che ha promosso la predisposizione del bilancio sociale è stata l'Assessore alle Politiche per i giovani, ha partecipato sia nella fase iniziale di definizione delle missioni e degli ambiti di rendicontazione sia nella fase centrale di individuazione degli indicatori qualitativi e quantitativi associati ad ogni ambito di rendicontazione.

Inoltre, il suo contributo ha riguardato anche la fase finale di valutazione e rendicontazione di quanto realizzato e dei risultati effettivamente raggiunti.

Comune di Cremona

Il vicesindaco è stato il promotore del bilancio sociale e ha fatto parte del gruppo di lavoro, in qualità di capo progetto, seguendo il percorso in tutte le sue fasi.

Anche il sindaco e gli assessori della giunta sono stati coinvolti nella fase iniziale di condivisione dell'iniziativa.

Comune di Copparo

Il bilancio sociale è nato dalla forte volontà del sindaco, nella premessa al primo bilancio sociale scrive: "Perché occorre essere costantemente in grado di mostrare ai nostri cittadini quanto siamo stati *bravi* ma anche *buoni*, in quanto il sindaco e la sua giunta sono i mandatari dei cittadini e quindi dobbiamo fare sapere cosa stiamo facendo, dobbiamo sempre più dare conto".

Comune di Cesena

Inizialmente, solo l'Assessore al Bilancio e il direttore generale hanno avuto un ruolo attivo, il primo come propulsore dell'iniziativa, nel processo di predisposizione del bilancio sociale, l'altro come coordinatore di tutte le fasi di redazione. Successivamente, dopo la raccolta dei dati e la prima bozza del documento, anche il sindaco ha collaborato alla predisposizione del bilancio sociale e alla sua diffusione.

Sono molto frequenti anche le esperienze di bilanci sociali redatti su iniziativa diretta del direttore generale, nei casi in cui esiste tale figura. Spesso infatti è il primo a rendersi conto della grande utilità del bilancio sociale non solo in termini di comunicazione esterna ma anche per la sua valenza strategica, organizzativa e gestionale interna.

Casi di bilanci sociali promossi dal direttore generale

Comune di Venezia

Il direttore generale è stato il promotore del progetto ed è stato presente durante l'intero processo, la giunta è stata coinvolta solo alla fine del percorso.

Comune di Perugia

Il direttore generale, oltre ad essere stato il promotore principale nel favorire l'adozione di questo nuovo strumento di rendicontazione, ha seguito le fasi cruciali del lavoro, dall'impostazione ai successivi ragionamenti sulla riorganizzazione, alla presentazione sia interna che esterna.

Provincia di Parma

Il direttore generale è stato il promotore del documento. Nel gruppo direzionale di progetto è presente il presidente della giunta provinciale e il ragioniere capo.

Il direttore generale coordina, assieme al dirigente responsabile della pianificazione le varie fasi del processo, inoltre partecipa assieme al presidente e al dirigente agli incontri con le categorie economiche, le organizzazioni sindacali e con le rappresentanze dei territori.

L'attivazione dei gruppi di lavoro

Parliamo di gruppi di lavoro e non di singolo gruppo in quanto normalmente sono almeno due:

1. un *gruppo di lavoro direzionale* (gruppo-guida), composto normalmente dai dirigenti e dai referenti politici (presidente, sindaco, assessori) interessati, incaricato della definizione delle linee generali del progetto: il perimetro dell'analisi, i piani di rendicontazione, i destinatari della comunicazione, la possibilità di *focus group* o indagini di opinione a supporto del bilancio sociale, gli obiettivi e le modalità di comunicazione. È un gruppo che può anche non essere formalmente costituito ma che bisogna tenere in conto e convocare nei momenti topici del processo.
2. uno o più *gruppi di lavoro operativo*, che potranno essere settoriali o intersettoriali, a seconda dell'ambito di rendicontazione individuato (ad esempio, settore o politica trasversale).

I componenti dei gruppi sono i referenti dei diversi uffici che consentono una ricostruzione complessiva dell'attività svolta. La principale funzione dei gruppi, infatti, consiste nell'analisi dell'attività: a loro sarà affidata la parte di ricostruzione degli obiettivi (da quelli tratti dai documenti interni a obiettivi comprensibili all'esterno, che considerino il punto di vista dei cittadini), di mappatura dei portatori di interesse coinvolti, di descrizione degli interventi-servizi, della destinazione delle risorse (umane ed economico-finanziarie), della rappresentazione dei risultati e degli effetti prodotti sugli *stakeholder* individuati. L'analisi e la riflessione interna consente di identificare informazioni, dati e indicatori utili alla rendicontazione trasparente e *dotata di senso* dell'operato dell'ente.

A questo punto i gruppi si attivano sulla raccolta dei dati disponibili e sull'identificazione delle fonti, interne ed esterne, confrontando il sistema informativo presente con quello necessario alla costruzione del bilancio sociale. L'ultima fase del lavoro consiste nell'elaborazione dei testi.

Il Comune di Venezia: un unico gruppo ristretto e un ampio coinvolgimento delle direzioni dell'ente

Il gruppo di lavoro ha coinvolto la direzione generale, il settore Programmazione e controllo, Relazioni esterne e comunicazione con la collaborazione dell'Università Ca' Foscari di Venezia.

Il progetto bilancio sociale ha attivato un importante processo di consultazione e di partecipazione che ha coinvolto tutte le direzioni e circa 50 persone: a loro è stato chiesto uno sforzo di semplificazione e innovazione per spiegare al cittadino (con parole semplici e pochi numeri) che cosa fa il comune per un determinato ambito della sua vita o del suo lavoro.

Da queste informazioni di base e dopo molti incontri e revisioni, si è potuto realizzare un bilancio sociale che fosse davvero *orientato al cittadino*.

Diversi gruppi di lavoro nel Comune di Bologna

L'organizzazione interna per la redazione del bilancio sociale, vede la presenza di diversi gruppi di lavoro con il coinvolgimento di circa 50 persone tra assessori, direttori, funzionari e operativi.

- *Gruppo guida*, composto dagli assessori e dai direttori di tutti i settori coinvolti (segreteria generale, servizi sociali, istruzione, cultura, programmazione controlli e statistica) con funzioni di:
 - individuazione delle linee di sviluppo e degli indirizzi di carattere politico e strategico del rapporto;
 - monitoraggio sull'andamento del lavoro e scambi informativi-formativi sull'applicazione dello strumento con altre amministrazioni;
 - analisi dei temi trasversali e strategici.
- *Gruppo di coordinamento* composto dai responsabili dei diversi ambiti di analisi con funzioni di approfondimento tematico su gli ambiti di sviluppo individuati dal Gruppo guida.
- *Gruppi tecnici di approfondimento* composti dai responsabili e dagli operativi dei diversi ambiti di analisi con funzioni di sviluppo e approfondimento degli aspetti informativi, quantitativi e narrativi per le diverse aree di analisi.

Inoltre, è presente un Coordinamento operativo generale presso lo staff di direzione dei servizi sociali (questo per la prevalenza della materia trattata allo stato attuale dal bilancio sociale del Comune di Bologna).

Il gruppo di lavoro nella Provincia di Piacenza

Al progetto Bilancio sociale hanno collaborato, con compiti specifici, le seguenti unità organizzative:

- direzione generale – coordinamento
- coordinatore area risorse e organizzazione – redazione progetto complessivo
- tecnico presso l'area risorse e organizzazione – redazione del documento
- tecnico presso la direzione generale – redazione bilancio di programma
- segretaria direzione generale – organizzazione eventi pubblici

Il gruppo di lavoro sul bilancio sociale è stato dunque formato da 2 dirigenti, 3 referenti, 2 tecnici e personale vario di supporto (5 addetti), complessivamente le persone coinvolte sono state 15.

La composizione del gruppo-guida nel Comune di Cremona

È stato individuato il gruppo di lavoro interno così composto:

- vicesindaco,
- direttore generale,
- direttore personale, sviluppo organizzativo, comunicazione, politiche educative e giovanili,
- direttore affari economico finanziario,
- posizione organizzativa programmazione e controllo di gestione,
- posizione organizzativa comunicazione,
- consulente d'azienda,
- istruttore direttivo tecnico programmazione e controllo di gestione,
- collaboratrice ufficio comunicazione,
- addetto stampa

Al gruppo interno si è ritenuto opportuno affiancare una società di consulenza, oltre che per la complessità e la mole onerosa del lavoro, anche per perseguire un'imparzialità nella rendicontazione dell'operato dell'ente.

Il coinvolgimento del personale nel bilancio sociale del Comune di Maglie

Il direttore generale ha svolto un ruolo di supporto nell'elaborazione del progetto Bilancio sociale. Nella fase preparatoria ha affiancato l'Assessore al Bilancio nella definizione della visione politica e delle linee di indirizzo generale, nella fase di elaborazione è intervenuto per *sollecitare* la predisposizione di alcuni dati e nella fase finale ha validato l'intero documento.

Il personale coinvolto nella redazione del bilancio sociale è stato il seguente:

- dirigente del settore finanziario
- specialista attività contabili e responsabile fiscale
- responsabile patrimonio-economato
- dirigente del settore segreteria, personale, demografici, tributi
- responsabile segreteria e personale
- responsabile demografici
- responsabile tributi
- dirigente dell'ufficio tecnico
- responsabile ufficio tecnico
- responsabile all'urbanistica
- responsabile cultura, sport e servizi sociali
- dirigente della polizia municipale
- responsabile commercio, turismo, fiere e mercati
- responsabile del controllo di gestione

I dirigenti sono stati coinvolti nella fase di elaborazione del documento. In particolare essi hanno redatto, sentito l'assessore di riferimento, una relazione sugli obiettivi realizzati nell'anno 2002 e hanno garantito, su richiesta del coordinatore del gruppo di bilancio sociale, l'elaborazione di dati quantitativi e qualitativi con riferimento a specifici progetti.

Un ultimo aspetto relativo alla costituzione dei gruppi di lavoro riguarda la scelta da parte dell'amministrazione se realizzare totalmente con risorse interne il bilancio sociale o affidarsi anche al supporto di un consulente esterno.

Non esiste al riguardo una regola di comportamento valida universalmente. La scelta va fatta avendo presente quali sono le disponibilità di competenze specifiche all'interno dell'ente.

Indubbiamente, i vantaggi del ricorso al consulente esterno, soprattutto nella prima realizzazione del bilancio sociale, possono essere:

- l'accesso a competenze specifiche, sia in termini di conoscenze specialistiche che di rispetto delle diverse fasi di un corretto processo di rendicontazione;
- un'opportunità di guardare criticamente l'ente dall'esterno.

Tale supporto peraltro può provenire non solo da soggetti privati ma anche da referenti di altre amministrazioni che hanno già consolidato esperienze significative di rendicontazione.

In ogni caso, l'obiettivo deve essere quello di coinvolgere e responsabilizzare il personale interno, in modo da rendersi progressivamente autonomi da un eventuale supporto consulenziale e soprattutto integrare sempre più il processo di rendicontazione nelle attività ordinarie. La realizzazione del bilancio sociale non può essere infatti considerata come un evento straordinario ma, a regime, dovrebbe entrare a far parte delle funzioni e delle competenze di ogni settore dell'ente (al pari, ad esempio, delle normali attività di gestione dei capitoli di bilancio).

La formalizzazione del progetto

Prima di avviare la costruzione del sistema di contabilità sociale è importante che si deliberi l'impegno dell'amministrazione all'adozione dello strumento con la descrizione degli obiettivi che si intendono perseguire, delle attività da compiere, dei responsabili, dei tempi e degli eventuali impegni di spesa che il progetto richiede.

È inoltre importante che si preveda:

- un incontro di presentazione pubblica del progetto, per aumentare l'impegno da parte dell'amministrazione e avviare un'attività di comunicazione esterna che dia visibilità e informazioni sul progetto;
- una riunione di giunta di presentazione operativa del progetto per diffondere la metodologia e il percorso, creando quanto più possibile condivisione e consapevolezza dell'impegno richiesto all'interno;
- una riunione con i dirigenti delle strutture coinvolti di presentazione operativa del progetto, per illustrare la metodologia e il percorso operativo;
- alcuni momenti di formazione per i dirigenti/funzionari per chiarire gli aspetti operativi connessi alle diverse fasi di costruzione del bilancio sociale¹.

1. Gli aspetti relativi alla comunicazione interna saranno approfonditi nel paragrafo 5.1.

Per illustrare il progetto in questa fase di impostazione iniziale, il gruppo di lavoro operativo può predisporre del materiale di supporto; in genere si tratta di un documento che contiene in linea di massima i seguenti elementi:

- lo scenario in cui si colloca il progetto;
- un chiarimento su cosa è il bilancio sociale;
- gli approcci possibili;
- l'obiettivo del progetto;
- le fasi;
- il *chi fa cosa*;
- il *timing*.

4.1.4 Adottare un modello di rendicontazione

A differenza di qualche anno fa, quando a disposizione dei pionieri vi erano pochi modelli operativi per la costruzione del bilancio sociale, oggi abbiamo a disposizione diversi riferimenti teorici e metodologici, anche specifici per la pubblica amministrazione.

In genere, ogni riferimento può essere collocato e risente della matrice disciplinare di provenienza; abbiamo così approcci che privilegiano la dimensione fondamentalmente contabile della rendicontazione e approcci che, viceversa, spostano l'asse del processo sulla dimensione relazionale e comunicativa.

Anche per quanto riguarda l'approccio metodologico alla redazione del bilancio sociale, alcuni modelli si focalizzano più sull'articolazione e i contenuti del documento, mentre altri privilegiano più la restituzione di un processo di rendicontazione; nel primo caso si cerca di definire uno standard quanto più possibile rigoroso e utilizzabile da amministrazioni anche molto diverse tra loro, nel secondo caso l'eterogeneità e la non confrontabilità tra loro dei bilanci sociale è quasi una garanzia della loro capacità di riflettere la specificità del contesto e la sua prevalente natura relazionale.

In questa sede non è nostro compito operare una lettura critica dei differenti approcci. Come abbiamo avuto già modo di precisare nei precedenti capitoli, la proposta contenuta in questo manuale è l'adozione di un approccio alla rendicontazione che possieda le seguenti caratteristiche:

- la metodologia di rendicontazione non deve far riferimento unicamente alle modalità di costruzione del bilancio sociale ma incorporare altri processi trasversali che precedono, accompagnano e seguono la realizzazione del documento (di comunicazione, di partecipazione dei cittadini, di sviluppo organizzativo);
- nella costruzione del documento l'obiettivo prevalente è quello di ricostruire la catena di senso che lega la definizione degli impegni e delle politiche dell'ente con le azioni realizzate e i risultati ed effetti prodotti;
- il processo di rendicontazione sociale, pur essendo finalizzato a costruire e a gestire un nuovo modello di relazioni con i portatori di interesse, non può essere confinato alla sola attività di

comunicazione verso l'esterno; si tratta infatti di ripensare alla missione e al ruolo che l'amministrazione intende svolgere e, di conseguenza, di riorientare *dal punto di vista del cittadino* i processi interni di pianificazione-programmazione-controllo e valutazione.

Si tratta, in ultima analisi, di un modello di rendicontazione che:

- pone al primo posto la riscoperta del senso dell'azione dell'ente pubblico, in relazione alla sua missione istituzionale;
- coinvolge tutta l'amministrazione ai diversi livelli e non solo le strutture deputate al controllo interno;
- si preoccupa di raccogliere in modo corretto tutti i dati e le informazioni significative per rendere esplicita e accessibile a tutti la connessione tra le scelte effettuate, le risorse impiegate e i risultati ottenuti.

4.1.5 Decidere gli output attesi, i costi e i tempi di realizzazione

È consigliato realizzare un *timing* puntuale su quelli che devono essere gli *output* e i tempi di realizzazione del progetto.

Si tratta di definire:

- quando va presentato pubblicamente il bilancio sociale: in genere il periodo è la seconda metà dell'anno (preferibilmente da giugno a settembre) perché i dati di consuntivo sono approvati;
- che tipo di report e di formato si vuole realizzare; qui si può fare riferimento ad esperienze e modelli di riferimento di altre amministrazioni o ovviamente alle scelte fatte negli anni precedenti, se non si tratta della prima edizione del bilancio sociale;
- quale strategia di comunicazione interna ed esterna si vuole mettere in atto per accompagnare e dare efficacia a tutto il processo di rendicontazione;
- quale integrazione si prevede tra la presentazione del bilancio sociale e la predisposizione di altri strumenti ordinari (ad esempio: si prevede una presentazione contestuale al bilancio annuale di previsione?)

Le fasi di realizzazione del bilancio sociale nel Comune di Venezia

- 1^a FASE Definizione della struttura del documento (gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento) e definizione delle responsabilità di redazione;
- 2^a FASE Riunione di avvio e comunicazione delle responsabilità (febbraio);
- 3^a FASE Raccolta delle singole relazioni e prime bozze (maggio);
- 4^a FASE Rielaborazione del materiale assemblato (maggio);
- 5^a FASE Definizione del progetto grafico e dell'apparato iconografico (giugno);
- 6^a FASE Revisione della bozza con il consulente tecnico-metodologico (giugno);
- 7^a FASE Approvazione del testo finale (giugno);
- 8^a FASE Preparazione, revisione ed approvazione della bozza a stampa (luglio);
- 9^a FASE Pubblicazione (settembre).

Le macro-fasi di realizzazione del bilancio sociale di mandato del Comune di Cremona

1. Individuazione di 6 aree di rendicontazione:
 - politiche sociali
 - politiche culturali
 - istruzione e politiche giovanili
 - territorio e ambiente
 - attività produttive
 - sicurezza e rapporti con il cittadino
2. Predisposizione del pre-bilancio di mandato (*il punto di vista dell'amministrazione*)
3. Coinvolgimento degli *stakeholder* (*il punto di vista dei portatori di interesse*)
4. Elaborazione del bilancio di mandato (*l'integrazione tra le due visioni*) e comunicazione del documento

Cronogramma delle fasi

Fasi	Febbraio Maggio 2003	Giugno 2003	Luglio Settembre 2003	Ottobre 2003	Novembre 2003	Dicembre 2003	Gennaio 2003	Febbraio Aprile 2003
Fase preparatoria								
Elaborazione dei documenti di prebilancio								
Coinvolgimento portatori di interessi								
Redazione e stampa del bilancio di mandato								
Comunicazione								

Le fasi di realizzazione del bilancio sociale nella Provincia di Parma

1 ^a FASE	IDEAZIONE/PROGETTAZIONE
<i>Azioni</i>	Analisi della situazione di partenza / definizione degli obiettivi / definizione dell'impostazione del progetto / definizione della metodologia / pianificazione della comunicazione
<i>Attori</i>	Gruppo di lavoro dirigenziale – consulenza – gruppo di lavoro operativo
<i>Strumenti</i>	Incontri, gruppi di lavoro, ricerca settoriale
2 ^a FASE	RACCOLTA DATI E INFORMAZIONI
<i>Azioni</i>	Analisi documenti e dati disponibili / predisposizione schede di rilevazione dati / selezione di set di indicatori / somministrazione di questionari – interviste ai dirigenti / raccolta di materiale e documenti utili alla redazione dei testi / raccolta dati extrabilancio
<i>Attori</i>	Gruppo di lavoro operativo, dirigenti, risorse umane dei vari servizi
<i>Strumenti</i>	Documenti interni, schede di rilevazione, intervista, foglio di calcolo
3 ^a FASE	RICLASSIFICAZIONE DATI ECONOMICO-FINANZIARI
<i>Azioni</i>	Riclassificazione per <i>stakeholder</i> / territorializzazione delle risorse / riclassificazione per aree / rendicontazione sociale dei progetti strategici detti macroprogetti / rappresentazione delle reti relazionali.
<i>Attori</i>	Gruppo di lavoro operativo, risorse umane del servizio bilancio
<i>Strumenti</i>	Software di contabilità; applicativo interno idoneo a tale rendicontazione.
4 ^a FASE	REDAZIONE DOCUMENTO
<i>Azioni</i>	Composizione dei testi delle diverse sezioni del documento / costruzione delle tabelle di rendicontazione / impostazione grafica / layout della pubblicazione
<i>Attori</i>	Gruppo di lavoro operativo
<i>Strumenti</i>	Software di videoscrittura e foglio di calcolo
5 ^a FASE	COMUNICAZIONE INTERNA ED ESTERNA
<i>Azioni</i>	Individuazione target dei destinatari / definizione delle azioni di tipo comunicativo / realizzazione dei prodotti comunicativi (stampa e distribuzione pubblicazione, brochure/insero semplificato modulo web, cd, brochure per gli incontri sul territorio con i comuni e le associazioni di categoria, comunicazione interna al personale con e-mail, momenti di formazione per i dipendenti sul tema)
<i>Attori</i>	Gruppi di lavoro dirigenziale e operativo; consulenza
<i>Strumenti</i>	Pubblicazione cartacea, materiale multimediale, sito internet, brochure, incontri sul territorio

Le fasi di realizzazione del bilancio sociale nel Comune di Maglie

FEBBRAIO 2003	Costituzione del gruppo di lavoro del bilancio sociale.
MARZO 2003	Esame della seguente documentazione: <ul style="list-style-type: none">• Programma di mandato del sindaco;• Relazione previsionale e programmatica relativa all'anno 2002;• Peg anno 2002;• Relazione del controllo di gestione relativa all'anno 2002.
APRILE 2003	Definizione della missione.
MAGGIO 2003	Esame del conto consuntivo 2002. Predisposizione e consegna di alcune schede ai vari uffici per la raccolta di dati.
GIUGNO 2003	Ritiro delle schede ed esame delle stesse. Stesura della prima bozza del bilancio sociale.
LUGLIO 2003	Richiesta ad alcuni uffici di ulteriori informazioni. Esame delle relazioni dei vari responsabili in merito al livello di raggiungimento degli obiettivi. Redazione di una seconda bozza di bilancio sociale.
AGOSTO 2003	Acquisizione di ulteriori informazioni. Redazione del bilancio sociale.
SETTEMBRE 2003	Ultimazione del bilancio sociale.

4.2 La fase di costruzione del sistema di rilevazione

La costruzione del sistema di rilevazione costituisce il cuore dell'intero processo, perché è la fase in cui l'idea e il progetto di bilancio sociale si traducono in un insieme di informazioni strutturate che danno evidenza all'oggetto e ai contenuti della rendicontazione.

Questa fase può essere articolata a sua volta in quattro momenti distinti e sequenziali.

1. *L'esplicitazione degli impegni e delle politiche*

La fase di esplicitazione degli impegni e delle politiche dell'amministrazione è finalizzata a rendere chiara l'assunzione di responsabilità dell'ente. Si tratta di recuperare e dare evidenza a tutti gli impegni (già assunti o da assumere) dell'amministrazione, che rappresentano il punto di partenza per la costruzione del sistema di rendicontazione.

È il passo iniziale fondamentale per garantire l'equilibrio tra il livello politico-strategico e il livello gestionale della rendicontazione.

2. *La definizione della struttura del sistema di rilevazione e del piano dei conti da associare all'oggetto della rendicontazione*

La costruzione della struttura di rilevazione è il momento in cui si scelgono i parametri di misurazione e di controllo da associare allo specifico oggetto di rendicontazione.

In questa fase bisogna decidere quali informazioni utilizzare nel bilancio sociale, che tipologia di indicatori quantitativi e qualitativi impiegare, quale evidenza dare ai dati contabili ed extracontabili, ecc.

Se nella fase di esplicitazione degli impegni la cosa che conta di più è la *responsabilità* dell'amministrazione nei confronti dei soggetti amministrati, nella fase di definizione del sistema di rilevazione, gli aspetti più importanti riguardano:

- la *trasparenza*: devo definire indicatori che permettano agli *stakeholder* di avere una chiara idea degli effetti prodotti dalle attività gestite;
- la *coerenza*: devo collegare le politiche con informazioni che ne verifichino la realizzazione o ne motivino la non realizzazione;
- il *rapporto con gli stakeholder*: devo sviluppare un confronto dialettico con gli interlocutori per capire le loro aspettative in termini di azioni e di informazioni.

3. *La formulazione degli indicatori da rilevare*

In questa fase bisogna individuare in modo analitico e dettagliato gli indicatori che saranno riportati nel bilancio sociale.

4. *La definizione delle fonti e delle modalità di raccolta delle informazioni*

In questa fase bisogna definire, per ciascun indicatore, le fonti interne o esterne, le procedure di calcolo, i referenti interni per la raccolta dei dati, i tempi di raccolta e i collegamenti con le banche dati dell'amministrazione.

Queste informazioni possono essere riassunte in una procedura o in un manuale operativo.

Tabella 4.1 La costruzione del sistema di rilevazione per il bilancio sociale

Attività	Aspetti rilevanti
Esplicitazione degli impegni e delle politiche	<p>Explicitazione degli impegni come momento dell'assunzione di responsabilità</p> <p>Coinvolgimento di tutta la struttura per cogliere gli aspetti intersettoriali delle politiche</p> <p>Analisi dei documenti di programmazione per verificare la coerenza con gli strumenti interni</p> <p>Esposizione delle politiche seguendo la struttura definita per dare una lettura delle politiche più coerente con le attese informative degli <i>stakeholder</i></p> <p>Verificare le politiche all'interno (giunta/dirigenti) e all'esterno (coinvolgimento degli <i>stakeholder</i>)</p>
Definizione del sistema di rilevazione e del piano dei conti da associare all'oggetto della rendicontazione	<p>Definizione degli oggetti da rendicontare tenendo conto degli impatti più rilevanti</p> <p>Costruzione di un sistema di rilevazione strutturato che permetta di replicare il lavoro negli anni futuri</p> <p>Riclassificazione degli oggetti da rendicontare seguendo la struttura definita per collegarli con le politiche</p>
Formulazione degli indicatori da rilevare	<p>Utilizzare gli indicatori per la rendicontazione</p> <p>Utilizzare sia indicatori quantitativi che qualitativi per meglio spiegare i risultati</p> <p>Utilizzare sia dati contabili che dati extra contabili</p>
Definizione delle fonti e delle modalità di raccolta delle informazioni	<p>Formalizzare e tenere traccia delle fonti di dati consultate</p> <p>Definire e formalizzare procedure per la raccolta delle informazioni</p> <p>Verificare la capacità dei sistemi informatici interni di rilevare le informazioni necessarie e individuare eventuali fonti esterne</p>

4.2.1 L'esplicitazione del quadro degli impegni, dei valori, delle strategie e delle politiche

Se il bilancio sociale, come abbiamo detto, è un documento con il quale l'amministrazione dà conto delle proprie azioni, è necessario costruire un sistema che permetta di associare in modo logico e coerente gli impegni assunti con dei parametri di misurazione e controllo dei risultati.

Occorre rendere esplicito non tanto ciò che l'ente *deve fare* rispetto alla comunità (secondo quanto indicato dalla legge come competenza specifica istituzionale) ma soprattutto ciò che l'ente *sceglie di fare*, per qualificare il proprio intervento sulla base della propria interpretazione dell'interesse pubblico.

Le attività operative connesse allo svolgimento di questa fase sono:

- a. l'esplicitazione della visione, delle strategie e delle politiche dell'amministrazione;
- b. la riclassificazione delle politiche per aree di competenza e la definizione delle priorità;
- c. la verifica delle politiche

Esplicitazione della mission e delle strategie dell'amministrazione

L'esplicitazione della mission e delle strategie muove dall'analisi dei documenti di programmazione e di pianificazione dell'amministrazione, con l'obiettivo di individuare gli indirizzi, gli obiettivi e le linee di attività strategiche.

In particolare, in questa fase devono essere considerati i seguenti documenti:

- il programma di mandato
- la relazione previsionale e programmatica
- il piano esecutivo di gestione e il piano dettagliato degli obiettivi
- il bilancio preventivo
- il rendiconto della gestione e le relazioni della giunta allegate
- i documenti di pianificazione e di programmazione settoriale
- eventuali relazioni interne prodotte dai singoli settori.

Questa fase è particolarmente importante perché è finalizzata a chiarire non tanto quali sono le attività e le funzioni istituzionali dell'amministrazione, ma il modo specifico con cui essa interpreta tali funzioni e quindi il proprio ruolo nel proprio specifico contesto.

In questo senso, prima ancora di individuare obiettivi e strategie dell'amministrazione (e attraverso di esse), occorre ricostruire il sistema di valori e principi alla base dell'azione dell'amministrazione. È l'esplicitazione della missione e dell'idea di amministrazione che si intende perseguire, ciò che orienta la selezione degli obiettivi e delle politiche prioritarie.

Una provincia moderna

Negli ultimi anni il ruolo delle province ha subito una crescita sostanziale, grazie al processo di decentramento che ha trasferito funzioni e compiti dal centro alla periferia. Nel solco della sussidiarietà, che ha ispirato inizialmente la riforma federalista dello Stato, le province si sono trovate a gestire nuove e importanti funzioni. La Provincia di Ravenna, in questo nuovo quadro, ha deciso di interpretare il proprio ruolo nel modo più moderno possibile (...) La provincia ha costruito le proprie politiche pubbliche per essere un protagonista del cambiamento, impostando le proprie scelte strategiche per costruire logiche di sistema, orientate al governo di area vasta (...)

I compiti della provincia

(...) La provincia ha funzioni di coordinamento, pianificazione, gestione di servizi e compiti che hanno come referente la comunità provinciale. Inoltre presta assistenza tecnica ai comuni e, insieme a loro, promuove e coordina attività, realizza opere di pubblica utilità nei vari settori. La provincia, insieme ai comuni, elabora il piano territoriale di coordinamento provinciale, che determina le linee generali di sviluppo e di gestione del territorio, dalla localizzazione delle infrastrutture di maggiore importanza alla definizione delle aree da destinare a parchi e riserve naturali (...)

La strategia della provincia

Il cammino verso un'identità europea del territorio è uno degli impegni che la provincia vuole sostenere.

La provincia è quindi un'istituzione che si propone una linea di azione di respiro europeo. Coordinamento interno e apertura verso l'Europa: la provincia di Ravenna è impegnata su questi due obiettivi diversi solo in apparenza, concretizzando la propria azione in quattro grandi aree: istruzione, scuola, formazione, università e lavoro; sviluppo economico; sviluppo della solidarietà, della coesione sociale, della cultura e della sicurezza; qualificazione e valorizzazione del sistema territoriale (...) Istruzione, scuola, formazione, università e lavoro sono temi collegati fra loro, che la provincia affronta in maniera coordinata. L'obiettivo è riuscire ad integrare le attività di scuola e formazione professionale, per dare una risposta complessiva alle esigenze dei giovani e, di conseguenza, del mondo del lavoro (...)

La provincia non si limita a programmare ma partecipa anche allo sviluppo delle imprese mettendo a disposizione servizi sia con infrastrutture materiali, che con la circolazione delle conoscenze tecnologiche (...) La provincia ha tra i principali compiti quello di lavorare per lo sviluppo della solidarietà, della coesione sociale, della cultura e della sicurezza (...) La provincia ha perseguito l'obiettivo di mantenere la coesione sociale operando a due livelli: quello dei comuni, coordinando le politiche locali in una cornice strategica sovracomunale, e quello delle rappresentanze sociali. In questo settore è stato sostituito il concetto di sicurezza, che si riferisce soprattutto all'azione nei confronti della criminalità, con quello di sicurezze (...)

Efficienza

(...) Cremona si è preparata per tempo all'avvento della società dell'informazione. La consapevolezza che la diffusione delle nuove tecnologie avrebbe generato un nuovo passaggio storico, un cambiamento nella vita degli individui e nell'evoluzione della società ha spinto in questi anni il Comune di Cremona a sperimentare, tra i primi enti locali in Italia, innovative realizzazioni nel campo della telematica (...)

Trasparenza e partecipazione

(...) In sostanza si è lavorato per garantire un'informazione trasparente ed esauriente sull'operato dell'ente locale; per pubblicizzare e consentire l'accesso ai servizi; per ottimizzare l'efficienza e l'efficacia dei prodotti-servizi attraverso un adeguato sistema di comunicazione interna (...)

Solidarietà

(...) L'amministrazione comunale ha perseguito un processo di innovazione nelle politiche sociali in coerenza con alcune scelte di indirizzo: mantenere un elevato livello qualitativo dei servizi sociali; proseguire l'integrazione socio-sanitaria, attraverso la gestione degli accordi sottoscritti con l'Asl a livello locale; potenziare le funzioni di programmazione secondo una logica di sussidiarietà, ricercando costantemente una integrazione delle risorse e delle opportunità presenti sul territorio (...)

Sussidiarietà

(...) L'introduzione del principio e del valore della sussidiarietà, che la riforma del Titolo V della Costituzione pone a fondamento del nuovo ordine/ordinamento, del rapporto tra i diversi livelli istituzionali ed amministrativi e tra cittadino ed amministrazione, costituisce un'autentica risorsa per un governo della complessità che caratterizza il nostro tempo (...)

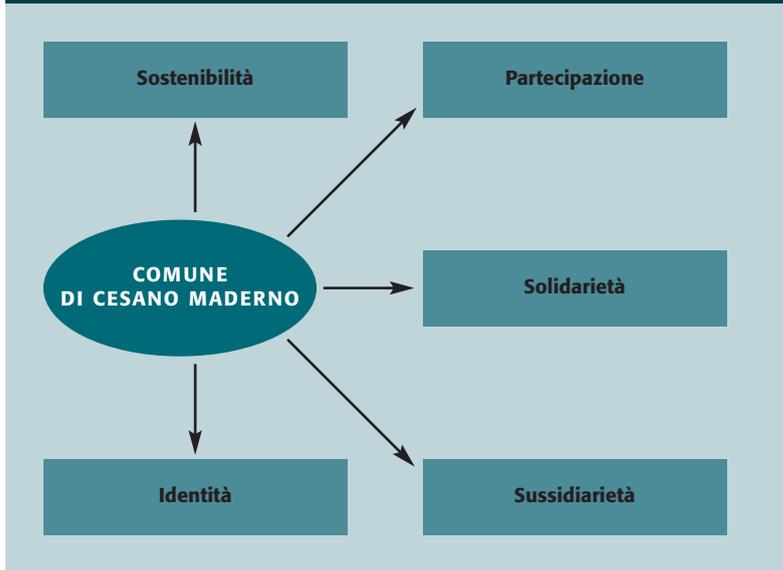
Sicurezza

(...) La scelta di prossimità (contatto e vicinanza alle persone) operata dall'amministrazione comunale ha determinato un radicale mutamento della struttura organizzativa della polizia municipale. La scelta d'avanguardia operata dalla polizia municipale vuole realizzare una rete di rapporti con tutti gli interlocutori del territorio (...)

Cultura

(...) Gli spazi per la cultura sono essenziali per promuovere politiche culturali di qualità. Uno dei principali obiettivi dell'amministrazione è stato adeguare le sedi museali e rendere pienamente fruibili gli spazi culturali esistenti. Il recupero ha comportato la ristrutturazione degli immobili e un loro adeguamento funzionale e gestionale per una migliore fruibilità e sicurezza, con un notevole impegno finanziario a cui hanno partecipato anche altri enti (in primo luogo la Regione Lombardia) (...)

Figura 4.3 Il sistema dei valori nel Comune di Cesano Maderno



La ricerca documentale può non essere sufficiente per questo tipo di analisi, e deve essere integrata con incontri con gli amministratori e i singoli dirigenti in relazione alle diverse competenze oggetto di rendicontazione, nonché al personale delle aziende che gestiscono i servizi pubblici locali. Gli incontri servono infatti a stabilire quali sono le priorità che l'amministrazione attribuisce alle politiche e ai diversi obiettivi, interventi e attività e quali sono le esigenze di rendicontazione dei decisori politici nei diversi settori.

Riclassificazione delle politiche per aree di competenza e definizione delle priorità

Gli indirizzi, obiettivi e interventi raccolti sono successivamente analizzati, gerarchizzati e classificati secondo le aree di competenza e gli ambiti di rendicontazione.

Alla fine di questa sottofase è consigliata la redazione di un documento intermedio che contenga per ogni area di competenza le politiche prioritarie e per ogni ambito di rendicontazione gli indirizzi, gli obiettivi e le attività, oltre alla metodologia seguita nell'esplicitazione delle politiche (l'organizzazione dell'ente, le interviste effettuate ecc.).

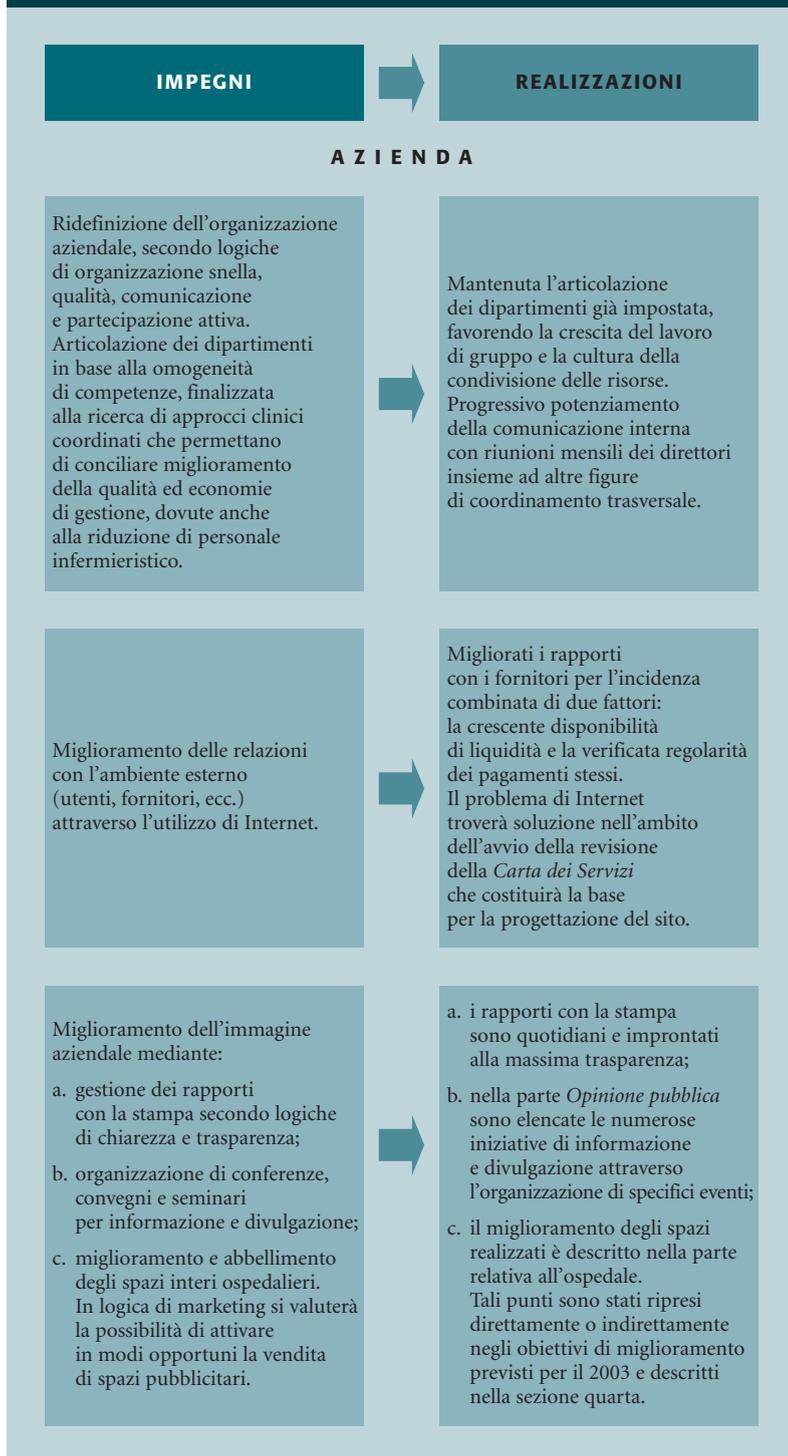
Figura 4.4 La classificazione di obiettivi, strategie e interventi del Comune di Cremona

Obiettivo	Strategie	Interventi realizzati
<p>1. Aumentare e migliorare il presidio del territorio e la sicurezza stradale</p>	<p>1. Integrare le azioni di polizia municipale, di altri settori dell'amministrazione e altre istituzioni sul tema della sicurezza</p>	<p>Adesione al Forum Europeo per la sicurezza urbana e partecipazione all'esecutivo nazionale del Forum italiano per la sicurezza urbana</p> <p>Avvio di una forte collaborazione con l'Ufficio periferie</p> <p>Sottoscrizione del <i>Contratto per la sicurezza</i></p> <p>Rete di referenti per la gestione dei reclami e delle segnalazioni</p> <p>Protocolli d'intervento in collaborazione con il settore affari sociali</p> <p>Attivazione di modalità di intervento, in collaborazione con il settore Politiche giovanili</p> <p>Collaborazione con il settore Politiche educative</p>
	<p>2. Avvicinare l'agente di polizia municipale al territorio</p>	<p>Istituzione del vigile di comparto</p> <p>Formazione degli operatori di polizia municipale inerente la prossimità</p> <p>Controlli e provvedimenti inerenti l'immigrazione clandestina</p>
	<p>3. Dotare di adeguate strutture e strumenti il corpo di polizia municipale</p>	<p>Nuova sede e potenziamento della centrale operativa</p> <p>Rinnovamento degli strumenti per la lotta alla microcriminalità</p> <p>Videosorveglianza</p> <p>Ammodernamento del parco mezzi</p> <p>Dotazioni strumentali per l'esecuzione di controlli di polizia stradale</p> <p>Formazione degli operatori di polizia municipale</p>
	<p>4. Migliorare la prevenzione attraverso l'educazione nelle scuole in materia di sicurezza</p>	<p>Educazione stradale e alla legalità nelle scuole</p>

Tabella 4.2 Ambiti di competenza e obiettivi prioritari contenuti nel bilancio ambientale del Comune di Ferrara

Ambiti di competenza	Obiettivi prioritari
<p>1. Sviluppo urbano</p>	<p>Introdurre nella pianificazione urbanistica i criteri della sostenibilità Riqualificare e recuperare le strutture urbanistiche esistenti Anticipare fin dalla progettazione eventuali danni e costi ambientali Garantire il buon funzionamento del sistema idraulico</p>
<p>2. Mobilità sostenibile</p>	<p>Affrontare l'emergenza inquinamento atmosferico da traffico con interventi strutturali Attuare il piano generale del traffico urbano e decongestionare il traffico urbano Considerare il trasporto pubblico locale come cardine della mobilità sostenibile Potenziare il ruolo della bicicletta come mezzo di spostamento principale Creare isole ambientali</p>
<p>3. Verde pubblico, privato e sistemi naturali</p>	<p>Migliorare la qualità del verde urbano attraverso una efficace manutenzione Aumentare la fruibilità del verde pubblico Potenziare il recupero di materia ed energia dai rifiuti Ridurre il ricorso alla discarica per lo smaltimento dei rifiuti Ridurre l'impatto ambientale generato dalla gestione dei rifiuti</p>
<p>4. Risorse idriche</p>	<p>Gestire in modo sostenibile il ciclo integrato delle acque Ridurre l'impatto ambientale della depurazione</p>
<p>5. Energia</p>	<p>Estendere il teleriscaldamento per raggiungere in dieci anni il 50% della popolazione residente</p>
<p>6. Informazione e partecipazione</p>	<p>Attivare una programmazione ambientale sostenibile, partecipata e condivisa Utilizzare le iniziative con i ragazzi per aumentare il consenso alle politiche ambientali future Sensibilizzare ai problemi ambientali</p>
<p>7. Altri piani e attività di gestione ambientale (aria, rumore, elettromagnetismo, salute)</p>	<p>Risanare le <i>matrici ambientali</i> deteriorate (bonifiche ed altri interventi) Tutelare l'ambiente attraverso un efficiente e trasparente sistema di programmazione e controllo Ricorrere con maggiore frequenza agli accordi volontari Adottare sistemi di gestione ambientale dell'ente e delle aziende partecipate</p>

Figura 4.5 Il quadro degli impegni e delle realizzazioni della Asl 12 di Biella



Verifica della esplicitazione delle politiche

Le politiche dell'amministrazione devono essere convalidate da tutti coloro che hanno partecipato alla fase preliminare e fornito informazioni (assessori, dirigenti e funzionari, consulenti).

Dopo la revisione è consigliata l'approvazione in giunta. È inoltre consigliata una verifica esterna con i principali gruppi portatori di interesse.

Per individuare gli assessori da coinvolgere in questa fase si deve tener conto della corrispondenza esistente tra le aree di competenza individuate nel sistema e le deleghe attribuite dal sindaco; per individuare dirigenti e funzionari, la corrispondenza tra aree di competenza e settori, servizi, aree specifiche di riferimento, sulla base dell'organigramma dell'ente.

4.2.2 La definizione dell'oggetto della rendicontazione e delle tipologie di informazioni da associare

Una volta definiti gli ambiti di rendicontazione occorre costruire un sistema parametrico che permetta di misurare le risorse allocate, i risultati e gli effetti, e quindi verificare gli esiti, delle azioni realizzate dall'amministrazione.

Tale sistema si può configurare come un vero e proprio piano dei conti, se l'approccio adottato alla rendicontazione è prevalentemente di tipo contabile, o più in generale come un insieme di dati e informazioni in grado di associare ai diversi ambiti di rendicontazione degli indicatori di performance.

Nella costruzione di un bilancio sociale questo momento di definizione degli indicatori e degli ambiti di controllo riveste importanza particolare. Se nella definizione delle politiche e della missione si chiarisce cosa l'organizzazione ha fatto e intende fare per creare utilità per i propri portatori di interesse, nella definizione degli indicatori si capisce come quelle intenzioni si sono tradotte in azioni e con quali risultati.

Innanzitutto, occorre precisare che se il bilancio sociale deve rendere conto degli effetti prodotti dall'organizzazione su elementi di interesse per i propri *stakeholder*, per descrivere questi effetti non sempre si può ricorrere a indicatori quantitativi.

Piuttosto che di indicatori dobbiamo quindi parlare di *informazioni* in senso più generale: descrizioni qualitative e quantitative dei risultati raggiunti dall'organizzazione.

Nell'affrontare la fase di definizione di indicatori, non sempre risulta utile fare riferimento a liste di indicatori già disponibili oppure a indicatori presenti in altri bilanci sociali. In entrambi i casi, infatti, si perde l'occasione di costruire – od orientare – il sistema di indicatori in modo personalizzato, individuando quelle informazioni che permettano di rappresentare gli obiettivi strategici, le azioni e i risultati che quello specifico ente ha messo in campo. Non è da sottovalutare l'importanza della dimensione originale della costruzione del sistema di rendicontazione di ciascuna amministrazione, che permet-

te di individuare i dati più vicini possibili al contesto dell'ente, alle priorità dell'amministrazione e della comunità locale, alle esigenze informative dei propri *stakeholder*.

È chiaro che alcuni indicatori sono ricorrenti nei bilanci sociali degli enti locali ma, anche in presenza di tali indicatori consolidati, è sempre opportuno chiedersi se le informazioni fornite sono utili per la rendicontazione delle politiche della propria organizzazione, se misurano risultati ed effetti rilevanti delle attività e se sono collegate all'ambito di governo in cui ci si trova.

Quasi tutti gli standard e le linee guida che prevedono sistemi di rilevazione extra-contabili non definiscono a priori le tipologie di indicatori da raccogliere. Molto spesso, e questo è un approccio corretto, si preferisce partire dall'individuazione delle priorità generalmente riconosciute e condivise dagli *stakeholder* per definire i contenuti e le informazioni che è opportuno inserire nel bilancio sociale.

Per definire la tipologia di indicatori e informazioni che andranno a costituire il bilancio sociale, è opportuno in sintesi seguire i seguenti criteri:

- a. le azioni da misurare devono essere *collegate con l'oggetto della rendicontazione*, come definito nella fase precedente. Questo concetto può sembrare banale ma non lo è se si pensa alla complessità operativa delle amministrazioni pubbliche.
- b. le azioni da misurare devono essere *collegate con le politiche e gli obiettivi dell'amministrazione*. Questo è il modo migliore per rendere conto degli effetti prodotti dalle decisioni prese dall'amministrazione. A questo riguardo, però, è bene ricordare che la ricerca di un indicatore sintetico e complessivo, e cioè di un numero che faccia vedere se il politico è stato bravo oppure no è una ricerca vana e sterile. Molto meglio indicare chiaramente gli obiettivi e le politiche (come visto nei paragrafi precedenti) e spiegare a consuntivo la realizzazione di quegli obiettivi oppure i motivi della non realizzazione.

Il bilancio sociale non può diventare una pagella per il politico ma deve essere un rendiconto dell'amministrazione. Il punto fondamentale è lo sforzo di mostrare i risultati e gli effetti prodotti per gli interlocutori e la coerenza tra decisioni e realizzazioni, rispetto alle priorità dichiarate.

Il monitoraggio delle politiche del Municipio XI del Comune di Roma

Un modo molto immediato di valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi dichiarati è quello utilizzato nella prima sperimentazione del bilancio sociale (2001) del XI Municipio del comune di Roma.

Figura 4.6 Indicatori di raggiungimento degli obiettivi nel bilancio sociale 2001 XI Municipio di Roma

	Politiche sociali e servizi alla persona
In via di realizzazione	Riorganizzazione degli uffici municipali dei servizi sociali con l'istituzione di un servizio di prima accoglienza ed un ufficio studi e progettazione volto alla elaborazione e all'incentivazione di forme di intervento preventivo basato sullo spirito della Turco (L. 285).
Fatto	Monitoraggio dei servizi sociali per garantirne la qualità.
Fatto	Potenziamento del servizio di assistenza domiciliare per gli anziani.
Fatto	Potenziamento di assistenza ai disabili e della prevenzione ai tossicodipendenti.
In via di realizzazione	Creazione di uno sportello di consulenza informazione e orientamento per gli immigrati che sappia fornire risposte certe e riduca l'impatto nel territorio di forme di disagio legato alla clandestinità.
Fatto	Campo nomadi di Vicolo Savini: sollecito all'amministrazione comunale per l'attuazione dell'apposita delibera comunale del 1999. Individuazione di spazi alternativi per gli attuali abitanti del campo.
Non fatto	Costituzione di un osservatorio sul disagio sociale e la dispersione scolastica.

- c. è importante che, all'interno dell'oggetto della rendicontazione, si decida di *misurare le azioni che costituiscono priorità per gli stakeholder*. In questo modo si possono coinvolgere gli *stakeholder* nella costruzione del bilancio sociale qualificando lo strumento e rendendolo più affidabile e meno autoreferenziale.
- d. Le azioni da misurare *devono riguardare attività di competenza dell'ente*.

Un buon modo di decidere quali azioni misurare è quello di partire dalle competenze istituzionali dell'ente. Quest'approccio è molto utile perché permette di mantenere molto collegate le azioni misurate e la capacità dell'ente di influenzare quelle azioni. Rendere conto su aspetti o argomenti su cui l'ente non ha potere di controllo può servire per fornire informazioni sul contesto locale in cui l'organizzazione opera ma non permette di evidenziare il contributo che l'organizzazione stessa fornisce ai propri interlocutori. Nel bilancio sociale di un comune, per esempio, non è utile inserire indicatori relativi alla situazione previdenziale dei cittadini residenti in quanto il comune non ha competenze in quel settore di intervento pubblico.

Il bilancio sociale è uno strumento che l'amministrazione usa

volontariamente, per rendere conto del contributo fornito dall'amministrazione stessa alla soddisfazione degli *stakeholder*: deve mostrare solo le azioni che ricadono sotto la competenza dell'amministrazione e rendere evidente la responsabilità della stessa². Quindi il collegamento con le competenze istituzionali permette di tenere collegati le azioni da misurare con l'ambito di governo e il processo decisionale interno.

- e. Le azioni da misurare *non devono essere collegate con la struttura organizzativa interna*.

La struttura organizzativa dipende dalle competenze a disposizione, da esigenze di carattere produttivo e di miglioramento del servizio per l'utente finale, ma in ogni caso non è di interesse per i soggetti esterni.

Inoltre, impostare la rendicontazione sull'organizzazione interna può portare a due tipi di problemi.

Prima di tutto si corre il rischio di rendere conto dei prodotti e non degli effetti. Questo problema sarà esposto oltre ma ora si anticipa che, facendo riferimento agli uffici, è più facile rendere conto delle pratiche svolte, dei cittadini ricevuti allo sportello senza dire se i servizi erogati hanno avuto livelli di qualità adeguati, così come con riferimento alle politiche è più facile rendere conto di come sono state distribuite le risorse e non di quale impatto sociale hanno prodotto.

Il secondo ordine di problemi riguarda le priorità. Partire dalla struttura organizzativa interna può far correre il rischio di comprendere nelle azioni da misurare attività di scarso interesse per gli *stakeholder*.

A volte, soprattutto in realtà molto complesse, si può avviare il processo di rendicontazione di alcuni aspetti dell'attività a partire dalla struttura interna nella prima redazione del bilancio sociale, con l'obiettivo di ampliare progressivamente la trasversalità della rendicontazione nelle successive redazioni.

2. In prospettiva, l'ente locale potrebbe anche rispondere al bisogno dei propri cittadini di essere informati su ambiti non di competenza specifica dell'ente, interpretando a fondo il proprio ruolo di rappresentante diretto degli interessi della comunità locale. Questo potrebbe voler dire promuovere una rendicontazione congiunta con altre istituzioni pubbliche o private locali, in modo da poter fornire ai cittadini elementi di valutazione, ad esempio, sull'impatto di politiche che non dipendono esclusivamente dal proprio operato (come in materia di sicurezza, ambiente, salute, istruzione, ecc.). L'ipotesi di un bilancio sociale di territorio è stata già affrontata nel paragrafo 2.6.

4.2.3 La formulazione degli indicatori

La definizione di indicatori nel contesto delle amministrazioni pubbliche è oggetto di interesse già da diversi anni. Tuttavia, molti tentativi hanno spesso prodotto lunghi elenchi di indicatori, con una valenza essenzialmente conoscitiva e di poco interesse dal punto di vista della rendicontazione e gestionale.

L'aspetto centrale della rendicontazione, come abbiamo già sottolineato, è selezionare e personalizzare il sistema di indicatori (di input, di efficacia interna ed esterna, di efficienza, ecc.) sulla realtà specifica dell'ente e sulle scelte e priorità che hanno di fatto orientato l'azione amministrativa.

In ogni caso, occorre tener presente alcuni principi di selezione degli indicatori (misurabilità, disponibilità, comparabilità, ecc.) come principi guida per migliorare e affinare progressivamente il sistema di rilevazione alla base del bilancio sociale nelle diverse redazioni.

Per quanto riguarda il ruolo degli *stakeholder*, è bene coinvolgerli

nella valutazione delle politiche, nella definizione delle priorità e nell'esplicitazione delle loro esigenze informative circa l'operato dell'ente, più che nella formulazione concreta del tipo di indicatori da inserire nel bilancio sociale. I cittadini, ad esempio, possono essere interessati ad avere marciapiedi ben curati ai lati delle strade. Se la priorità è questa non ha senso confrontarsi con loro per capire se è meglio utilizzare l'indicatore "Km di marciapiedi esistenti" oppure "Km di marciapiedi riqualificati".

Sarà invece opportuno indicare le politiche dell'amministrazione su questo tema, stabilire che uno degli argomenti della rendicontazione saranno i marciapiedi, organizzare un sistema informativo che permetta di inserire nel bilancio sociale dati quantitativi e considerazioni qualitative sullo stato dei marciapiedi e sui miglioramenti ottenuti.

Tabella 4.3 Tipologie diverse di indicatori riferibili a uno stesso obiettivo. Esempio 1

OBIETTIVO

**AUMENTARE
IL PRESIDIO
DEL TERRITORIO
E LA SICUREZZA
STRADALE**

Indicatori di contesto				
Rete viaria	1999	2000	2001	2002
Km strade urbane	112,2	120,2	120,2	120,2
Km strade extraurbane di scorrimento	56,8	56,8	60,0	60,0
Km piste ciclabili esistenti	27,0	27,0	27,0	27,0
Aree pedonali (m ²)	81.734	81.734	82.636	83.204
Zona Traffico Limitato (m ²)	159.221	159.221	159.221	350.719

Indicatori di input				
Agenti in servizio	1999	2000	2001	2002
Agenti in servizio	73	70	83	78
di cui impiegati in servizi esterni di scorrimento	41	35	50	51
%	56%	50%	60%	65%
Agenti impiegati in ufficio	32	35	33	27
Vigili di comparto	0	10	24	22
Dotazione mezzi	1999	2000	2001	2002
Autoveicoli	20	20	20	24
Moto	8	6	6	16
Bici	10	7	7	6
Scooter	12	12	12	10

Tabella 4.3 segue

Indicatori di risultato				
Attività svolta dagli agenti di PM	1999	2000	2001	2002
Accertamenti eseguiti ai sensi del codice della strada	30.698	31.483	49.483	51.403
Accertamenti sanzionatori nelle zone centrali della città	n.d.	n.d.	23.876	26.035
Entrate da accertamenti (milioni di euro)	1,314	1,638	2,216	2,185
Ore di servizio svolte dai vigili di comparto	n.d.	3.461	17.057	18.373
Controlli mirati nei quartieri	n.d.	n.d.	21.310	23.172
Controlli nelle zone centrali della città	n.d.	n.d.	1.302	1.240
Ore di vigilanza nelle aree a commercio in forma ambulante	1.660	1.660	1.665	1.680
Clandestini identificati	29	23	17	25

Indicatori di efficienza				
Produttività agenti	1999	2000	2001	2002
Km di pattugliamento su agenti impiegati	6.453	7.004	6.126	6.813
Ore di presenza per agente di comparto	-	346	711	835
Valore accertamenti/agenti impiegati in servizi esterni	748,73	899,51	989,66	1007,90

Indicatori di effetto				
Infortunistica stradale	1999	2000	2001	2002
Totale incidenti stradali	817	740	815	865
Incidenti senza feriti	337	342	368	430
Incidenti con feriti	476	395	444	433
Incidenti con morti	4	3	3	2
Persone ferite	594	533	561	582
Persone decedute	5	3	3	3

Fonte: Bilancio di Mandato Comune di Cremona, cap. Sicurezza e rapporti con il cittadino

Tabella 4.4 Tipologie diverse di indicatori riferibili a uno stesso obiettivo. Esempio 2

OBIETTIVO

**POTENZIARE
E MIGLIORARE
LA RETE VIARIA
ANCHE
IN TERMINI
DI SICUREZZA
STRADALE**

Indice di motorizzazione			
	2000	2001	2002
Autovetture per abitante	0,612	0,617	0,619
Totale veicoli per abitante	0,747	0,761	0,769

Rete viaria	
Strade provinciali	660 km
di cui in area montana e pedemontana	100 km
Strade regionali in gestione	40 km
Altre strade	9 km
Piste ciclabili	8,5 km
Strutture al servizio della rete viaria	
Ponti	200
Guadi	3

Manutenzione della segnaletica stradale					
	1999	2000	2001	2002	2003
Estensione complessiva sottoposta a manutenzione	334	334	100	438	535
Incidenza su estensione totale strade provinciali	51%	51%	15%	67%	82%

Fonte: Bilancio di mandato Provincia di Pordenone, cap. Mobilità

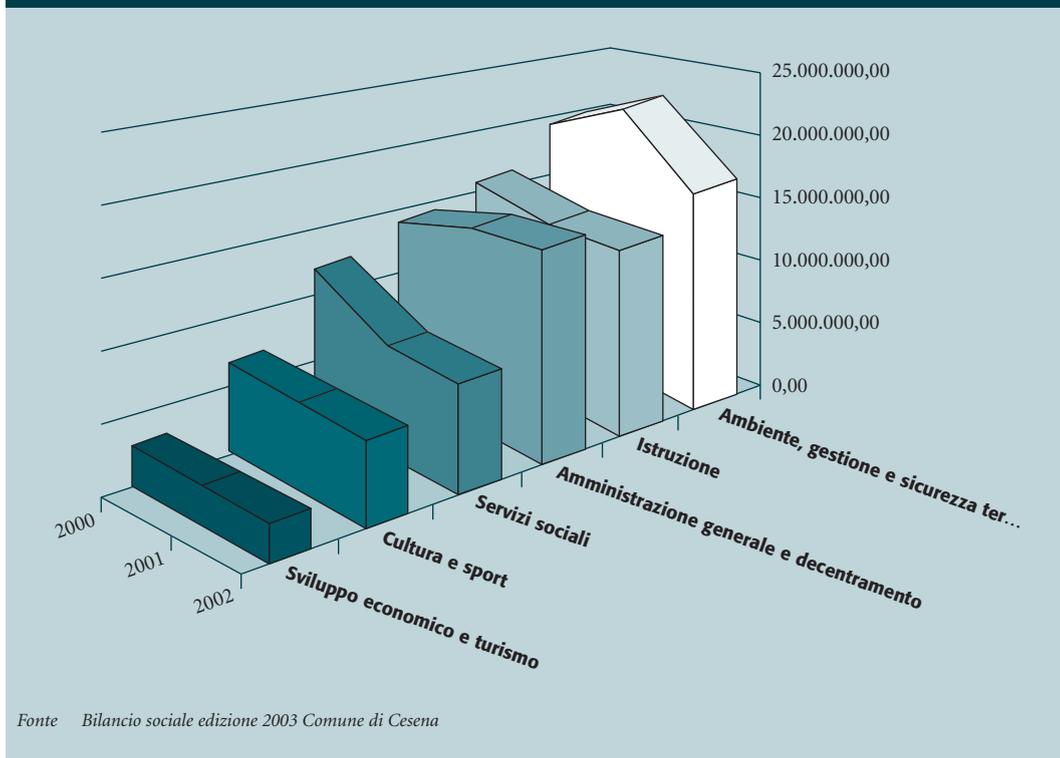
Gli indicatori economico-finanziari e la riclassificazione del bilancio di esercizio

Particolare attenzione va fatta in merito all'utilizzo di indicatori economico-finanziari.

La rendicontazione dei risultati ottenuti fatta con indicatori economico-finanziari è molto delicata e in molti casi sbagliata. Le spese sostenute infatti non misurano quasi mai gli effetti prodotti ma soltanto le risorse impiegate e, al limite, le attività svolte.

In ogni caso, l'esposizione dei risultati finanziari deve essere fatta in modo più semplice e comprensibile rispetto al bilancio tradizionale.

Figura 4.7 Una modalità di presentazione delle spese correnti di un comune



Più che dei risultati economico-finanziari dell'ente, nel bilancio sociale è opportuno rendere conto del rapporto esistente tra le risorse utilizzate e gli ambiti/aree di rendicontazione individuate. Il bilancio tradizionale delle amministrazioni, infatti (sia quello finanziario che economico) pur essendo molto dettagliato è articolato secondo criteri diversi da quelli della rendicontazione sociale.

A tal fine si rende necessario operare una riclassificazione delle entrate e delle uscite dell'ente.

Nel bilancio sociale è possibile quindi inserire una tabella che espone le entrate e le spese del bilancio in base agli argomenti approfonditi nel bilancio sociale.

**Figura 4.8 Comune di Cremona
Valore della spesa per aree di rendicontazione anno 2002**

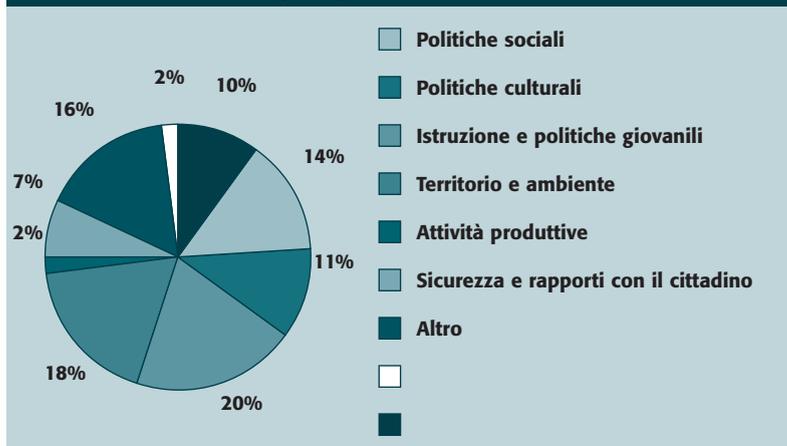
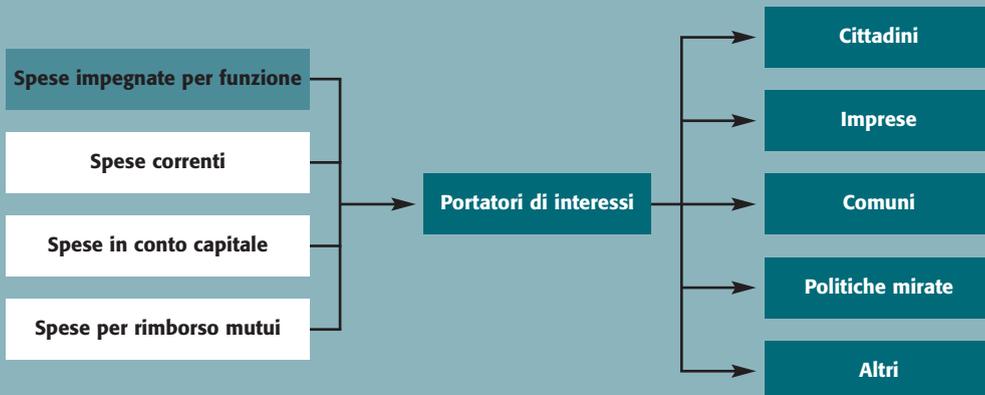


Tabella 4.5 Valore della spesa per aree di rendicontazione 1999-2004 – Comune di Cremona

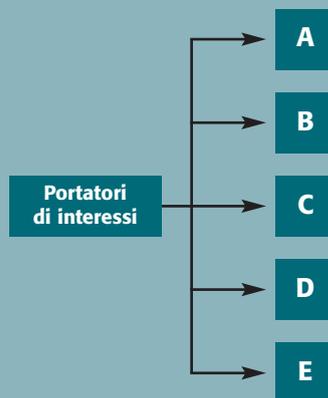
	1999	2000	2001	2002	Variazione 1999/2000	Variazione 2000/2001	Variazione 2001/2002
Politiche sociali	9.244.656,17	10.414.583,73	13.260.536,01	12.528.838,42	12,66%	27,33%	-5,52%
Politiche culturali	8.977.889,78	9.790.832,46	14.503.841,23	9.629.996,19	9,05%	48,14%	-33,60%
Istruzione e politiche giovanili	17.258.406,74	17.121.314,71	15.222.995,44	17.464.970,24	-0,79%	-11,09%	14,73%
Territorio e ambiente	13.928.610,84	21.677.767,18	17.953.370,40	16.233.849,37	55,63%	-17,18%	-9,58%
Attività produttive	1.996.916,25	1.452.919,39	1.723.292,69	2.105.978,85	-27,24%	18,61%	22,21%
Sicurezza e rapporti col cittadino	4.689.032,30	5.079.457,42	6.961.629,41	6.353.856,05	8,33%	37,05%	-8,73%
Altro	11.968.674,31	14.506.256,08	13.018.950,37	13.926.655,51	21,20%	-10,25%	6,97%
Spese rimborso prestiti	2.528.783,06	23.466.268,15	2.017.244,48	2.107.320,68	827,97%	-91,40%	4,47%
Spese da servizi per conto di terzi	8.997.172,49	9.019.703,66	10.522.067,36	8.903.657,56	0,25%	16,66%	-15,38%
Totale	79.590.141,94	112.529.102,78	95.183.927,39	89.255.122,87	41,39%	-15,41%	-6,23%

Per quanto riguarda le entrate, si possono mettere in evidenza gli *stakeholder* che forniscono le risorse all'amministrazione mentre per quanto riguarda le spese si può dividere il bilancio per priorità o per oggetti della rendicontazione.

Figura 4.9 Lo schema di riclassificazione del bilancio adottato dalla Provincia di Piacenza



Entrate accertate	Importo
Entrate tributarie	22.578.730,14
Entrate derivanti da trasferimenti correnti dello Stato, della regione	27.747.267,22
Entrate extratributarie	2.848.248,51
Entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitale e riscontri	34.781.116,46
Totale entrate finali	87.955.380,33
Entrate derivanti da accensione di prestiti	3.047.100,00
Totale utile ai fini del bilancio sociale	91.002.460,33
Entrate da servizi per conto terzi (Iva, Irpef, ecc.)	3.551.179,53
Totale	34.653.639,86
Avanzo di amministrazione	4.974.283,50
Totale complessivo entrate	99.627.923,86



Spese impegnate	Importo
Spese correnti	42.970.042,43
Spese in conto capitale	44.313.818,66
Totale spese finali	87.283.861,09
Spese per rimborso prestiti	2.096.310,66
Totale utile ai fini del bilancio sociale	89.380.171,75
Spese per servizi per conto terzi (Iva, Irpef, ecc.)	3.651.179,53
Totale complessivo spese	93.031.351,28

Il bilancio sociale territorializzato della Provincia di Parma

L'amministrazione provinciale di Parma ha articolato il proprio bilancio in quattro distretti territoriali:

- Comunità montana Appennino Parma Est
- Comunità montana Appennino Parma Ovest
- Associazione Terre verdiane
- Parma e comuni Pedemontana

Per ciascuno di questi quattro distretti è stata così in grado di *dar conto* dei dati di bilancio 2002 transitati nel bilancio dell'amministrazione provinciale e extra-bilancio (in una logica di bilancio allargato, come illustrato nel paragrafo 2.6).

Tabella 4.6 La territorializzazione del bilancio della Provincia di Parma 2002 (Tit. I, Tit. II e dati extra-bilancio)

Funzioni	Associazione Terre verdiane	Comunità montana Appennino Parma Est	Comunità montana Appennino Parma Ovest	Fuori provincia	Parma e comuni della cintura	Totale
Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	970	470	493	73	10.948	12.954
Funzioni di istruzione pubblica	5.955	2.096	2.708	2	15.689	26.450
Funzioni relative alla cultura e ai beni culturali	603	218	317	10	2.540	3.688
Funzioni nel settore sportivo, turistico e ricreativo	800	457	890	42	3.132	5.321
Funzioni nel campo dei trasporti	3.246	690	2.031	-	6.818	12.785
Funzioni riguardanti la gestione del territorio	5.726	10.416	16.947	37	8.629	41.755
Funzioni nel campo della tutela ambientale	3.474	5.406	2.065	268	11.556	22.769
Funzioni nel settore sociale	1.143	534	923	1	2.802	5.403
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	25.714	13.821	17.548	191	58.468	115.742
Totale	47.631	34.108	43.922	624	120.582	246.867

Come si può notare dalla tabella, l'obiettivo che si ottiene con questa disaggregazione è di far percepire in modo diretto il risultato ottenuto sui diversi territori a seguito dell'azione dell'ente.

Oltre a dare evidenza dei risultati economici, questo approccio costituisce un input fondamentale per andare a comprendere nel dettaglio, funzione per funzione, gli obiettivi raggiunti.

La lettura delle risorse ascritte al bilancio e di quelle che non transitano dal bilancio, nella suddivisione geografica consente di produrre analisi di rendicontazione mirate per comparto territoriale, fornendo quindi il *materiale base* per la consultazione degli *stakeholder* e la comunicazione con essi. Tali reports sono inoltre elemento di possibili ridefinizioni delle allocazioni delle risorse e di nuovi obiettivi da introdurre nella pianificazione strategica.

La territorizzazione consente infatti una rendicontazione a matrice incrociando le funzioni e i portatori di interesse relativi ai diversi settori di intervento con le aree di riferimento e i relativi portatori di interesse territoriali.

Nel bilancio sociale possono trovare posto altresì informazioni provenienti dalla contabilità analitica dell'ente, laddove disponibile, ad esempio per rendere conto dei costi (e della loro evoluzione temporale) sostenuti per uno specifico servizio.

La contabilità analitica ha infatti proprio il vantaggio di rappresentare già per *destinazione* costi e ricavi. Per fare un esempio se l'oggetto di rendicontazione è l'*Assistenza agli anziani* la contabilità analitica permette di raccogliere oltre alle tipiche poste contabili come i contributi o le spese direttamente attribuibili anche i costi di manutenzione destinate a immobili pertinenti (ad esempio, centri anziani, strutture residenziali) che spesso sono in capo ad altri centri di responsabilità. Inoltre la possibilità di effettuare *ribaltamenti* e attribuzioni a *cascata* fra i vari livelli di centro di costo (ausiliari, di supporto), consente di misurare l'apporto dei vari servizi generali o di staff dell'ente (segreteria, ragioneria, organi istituzionali) che spesso assorbono un notevole volume di risorse.

Nella realtà degli enti locali questo determina spesso significative differenze originando importanti scostamenti fra quello che si *crede* di destinare ad una *politica* e quello che è *effettivamente* assorbito dalla stessa.

Non va dimenticato che è frequente nei piani esecutivi di gestione che ai servizi siano assegnati solo *capitoli* di entrata e spesa, di cui hanno la responsabilità in termini di acquisizione dei fattori produttivi. Però, i servizi consumano risorse la cui acquisizione può essere in capo ad altri (ad esempio, manutenzioni, utenze, spese legali, formazione, sono alcuni fra i casi più frequenti). Il sistema di contabilità analitica rileva i costi sull'*oggetto* che ha effettivamente consumato quel fattore produttivo dando una visione *economica* completa delle risorse assorbite.

Tabella 4.7 Costi del servizio mense scolastiche per anno

Tipologia di costi	Anni			
	1999	2000	2001	2002
Costi del personale	337.585,36	334.827,44	287.667,26	197.082,69
Beni di consumo	401.256,34	498.591,12	477.883,66	322.624,17
Arredi ed attrezzature minute	-	100,07	254,10	-
Utenze	30.155,24	31.455,49	43.896,44	27.624,23
Pulizie	-	4.597,28	1.804,51	889,51
Servizi per la mensa scolastica	609.459,12	709.260,80	737.652,01	1.203.605,32
Servizi per l'ambiente	-	111,35	66,31	30,78
Gestione servizi	-	-	-	1.863,20
Servizi vari	1.564,60	34.785,83	214.994,71	162.370,73
Manutenzioni	64.642,03	17.469,66	18.954,04	9.413,95
Prestazioni professionali	10.773,87	3.650,12	2.942,33	1.997,38
Contributi e trasferimenti passivi	-	-	158,24	-
Imposte, tasse, multe e sanzioni	22.841,67	20.210,76	18.667,59	11.981,82
Ammortamento immobilizzazioni immateriali	-	158,04	1.164,57	623,70
Ammortamento mobili e arredamento	1.914,59	1.340,19	661,08	-
Ammortamento attrezzature	25.381,66	24.796,85	25.513,38	16.644,32
Ammortamento sistemi informatici	859,05	380,07	113,89	-
Oneri straordinari	8.049,30	8.601,02	5.157,48	6.142,80
Totale costi	1.514.482,83	1.690.336,09	1.837.551,60	1.962.894,60

Il costo del personale rappresentava nei primi anni di gestione la maggior componente del servizio. Nel corso del periodo si è passati ad una sempre maggior esternalizzazione dello stesso che è diventata completa da settembre 2002, come evidenziato dalla crescita della voce Servizi per la mensa indicante il costo degli appalti

Fonte Contabilità analitica del Comune di Imola

Gli indicatori quantitativi extra-contabili

Se si utilizzano altri indicatori numerici, di carattere extra-contabile, è indispensabile fornire indicazioni per fare valutazioni di merito. È molto difficile infatti capire a partire da un semplice numero, se in assoluto il dato è positivo oppure no. Di solito, gli accorgimenti che si utilizzano a questo fine sono:

- *il confronto temporale;*

Il confronto temporale è il più interessante per fare considerazioni di merito perché mette in evidenza i trend che sono spesso più interessanti del valore assoluto dell'indicatore.

In genere, per un bilancio sociale è sufficiente mostrare i dati degli ultimi tre anni anche se la specificità delle attività può rendere interessante altri tipi di analisi. Alcuni aspetti, ad esempio, variano poco

da un anno all'altro: in questo caso si possono riportare i dati con un'ottica temporale più lunga (ad esempio, per quanto riguarda l'urbanistica o i movimenti migratori). Nel caso di un bilancio di mandato, il trend dei dati dovrebbe essere riferito almeno a quattro anni (essendo i dati basati su consuntivo non tutti sono disponibili per l'intero quinquennio).

In alcuni casi può essere utile anche analizzare dati mensili, che possono mettere in evidenza dei trend stagionali.

Tabella 4.8 Esempio di confronto temporale indicatori quantitativi

Numero concessioni edilizie rilasciate	1998	1999	2000	2001	2002
Numero concessioni rilasciate	380	362	328	288	301
Numero autorizzazioni rilasciate	205	199	227	256	236
Numero denunce di inizio attività	230	211	212	228	246
Totale	815	772	767	772	783

Fonte Bilancio sociale 2002 Comune di Copparo

Tabella 4.9 Esempio di confronto temporale indicatori quantitativi

Informadonna	2000	2001	2002	Variazione rispetto al 2001
Utenza allo sportello	1.028	1.096	1.075	-1,9%
Telefonate	325	282	325	+15%
Ore di apertura settimanale	17,50	17,50	17,50	0,00%
Consulenze informative specialistiche	251	201	211	+5%
Consulenze giuridiche specialistiche	216	184	211	+15%
Libri presenti nella biblioteca informadonna	820	880	938	+6,5%
Libri prestati	136	166	213	+28%

Fonte Bilancio sociale esercizio 2003 Comune di Cesena

Tabella 4.10 Esempio di confronto temporale indicatori quantitativi

Bando per contributi alle locazioni	2000	2001	2002
Numero domande pervenute ed esaminate	15	35	40
Numero domande utili	10	34	33
Numero domande soddisfatte	10	34	33
Tempi di attesa	45 giorni	42 giorni	45 giorni

Fonte Bilancio sociale 2002 Comune di Maglie

Tabella 4.11 Dati ed indicatori relativi al verde urbano – Bilancio sociale di mandato – Comune di Cremona

	1999	2000	2001	2002
Superficie verde urbano (m ²)	1.326.000	1.326.000	1.326.000	1.486.000
di cui parchi e giardini pubblici	400.000	400.000	400.000	400.000
Verde per abitante (m ² pro capite)	18,52	18,57	18,61	20,87

- *il confronto con limiti di legge o valori-obiettivo;*

Il confronto con i limiti di legge o con valori-obiettivo stabiliti internamente è molto utile e semplice da comunicare e controllare. Un esempio classico è rappresentato dalla percentuale di raccolta differenziata confrontata con quanto richiesto dalla legge. Possono esistere limiti di legge anche nella durata dei procedimenti oppure valori-obiettivo previsti da carte dei servizi, accordi volontari o altri strumenti.

Tabella 4.12 Valori obiettivo su indicatori ambientali

Competenza ambientale	Risorsa naturale	Indicatore	Definizioni	Unità di misura	Valore di riferimento (anno)	Target a medio termine (anno)	Indirizzo	Target a breve termine Bilancio 2003	Situazione (popolazione 2001 131.778)
Sviluppo urbano	Suolo	Velocità di espansione urbana	Mq di aree vergini urbanizzate all'anno	Mq/anno	270.000 (2001)	270.000 (2005)	PRG vigente	270.000	Indicatore Comune Europeo n.9
Mobilità sostenibile	Qualità dell'aria	Concentrazione di benzene nell'aria	Media annuale di concentrazione del benzene	µg/Nm ³	5,5 (2001)	5 (2010)	Nuova direttiva comunitaria	5.5	Livelli attuali sotto lo standard di legge (10 µg/Nm ³)
Verde Pubblico	Suolo	Superficie verde per abitante	Mq di aree verdi pubbliche per residente (tutto)	Mq/ab	32,38 (2001)	32,38 (2005)	PRG vigente	32,38	Dati censimento del verde
Risorse idriche	Acqua	Prelievi per acqua potabile	Mc di acqua di falda e superficiale per potabilizzazione	mc/ab	135,40 (2001)	132 (2010)	Ridurre i consumi di acqua	138	Sistema di potabilizzazione ad elevato costo
Rifiuti	Materie prime	Produzione dei rifiuti	Kg rifiuti solidi urbani settimanali per abitante	Kg/ab/sett.	9.76 (2001)	9.76	Decreto Ronchi	9.76	Politiche di riduzione nazionali
		Raccolta differenziata	Kg rifiuti raccolti separatamente per abitante x settimana	Kg/ab/sett.	24% RSU 3,26 (2001)	40% RSU 3,90 kg (2006)	Decreto Ronchi	35% RSU 3,42 kg	Crescita raccolta differenziata
Energia	Stabilità del clima	Emissioni di CO ₂ pro-capite	Stima dell'emissione di CO ₂ pro-capite dovuta ai consumi energetici	Ton/ab	8.94 (1997)	-6.5% 1990 8.36 (2010)	Protocollo di Kyoto	8.94	Crescita processi di metanizzazione teleriscaldamento
Zonizzazione acustica	Rumore	Livello acustico delle strade	km di strade con livello di rumore > 70dB (A)	km	99,7 (1997)	69,7 (2010)	Limiti di legge	99,7	Zonizzazione e risanamento acustici in corso
Sensibilizzazione e partecipazione	Nuova governance	Attuazione del Piano d'Azione	Percentuale di azioni attuate del Piano d'Azione Agenda21	%	82% (2002)	100% (2010)	Agenda21 e Carta di Aalborg	83%	Forum di Agenda21 in fase di monitoraggio e rettifica

- *il benchmarking*

Il confronto dei risultati di un'organizzazione con quelli di altre organizzazioni diverse è un'attività molto interessante ma allo stesso tempo molto delicata: esiste un'alta probabilità di commettere errori o di ottenere risultati poco significativi.

L'attività di confronto dei dati di due organizzazioni diverse deve tenere conto infatti delle differenze di contesto che sono sempre molto rilevanti.

Per un ente locale, per esempio, i dati possono essere più facilmente confrontabili con enti della stessa tipologia, di dimensione demografica simile, di estensione territoriale simile, o della stessa regione/zona geografica.

Un suggerimento utile è quello di fare riferimento a confronti svolti da soggetti esterni recependo i risultati di quegli studi³.

Il *benchmarking* dei dati è un punto qualificante del bilancio sociale anche se i rischi di utilizzare i confronti in modo autoreferenziale sono molto alti.

Tabella 4.13 Benchmarking tra province sulla spesa ambientale

Spesa totale corrente pro-capite	Minima	Massima	Media
Ambiente naturale	0,20	2,46	1,47
Risorse idriche	0,11	7,93	1,65
Atmosfera, energia, rumore, elettromagnetismo	0,14	1,06	0,52
Territorio e uso del suolo	0,08	2,37	0,91
Attività produttive	0,07	9,18	2,15
Rifiuti	0,05	1,55	0,47
Trasporti e mobilità	0,00	0,43	0,24
Informazione, educazione, formazione e partecipazione	0,20	1,63	0,74
Gestione ambientale interna	0,03	9,82	2,03
Altri impegni ambientali	0,00	3,35	0,56
Totale	3,68	35,35	10,73

Fonte Progetto Clear

Non è da sottovalutare l'importanza, ai fini della rendicontazione, del cosiddetto *benchmarking* interno, vale a dire del confronto di performance tra articolazioni organizzative simili della stessa amministrazione.

Gli indicatori qualitativi e di processo

L'attività di un'amministrazione pubblica deve essere rendicontata e valutata avvalendosi non solo degli indicatori quantitativi che misurano il livello delle risorse impiegate, dei volumi prodotti e degli effetti sul grado di soddisfacimento dei bisogni, ma anche di stru-

3. Sono numerose e in continua crescita le iniziative di *benchmarking* nel settore pubblico, che possono costituire un valido supporto ai processi di rendicontazione sociale. Per una analisi delle principali iniziative cfr. Tanese-Lucianelli.

menti che analizzano alcuni rilevanti aspetti qualitativi della gestione. È pertanto necessario soffermare la descrizione dei processi organizzativi anche sul modo in cui questi sono gestiti:

- il rispetto del principio di legalità;
- il modo in cui si relaziona con l'utenza;
- i meccanismi di partecipazione e di coinvolgimento dei diversi portatori di interessi collettivi e diffusi.

Istituzione di un tavolo di lavoro con il privato sociale

È stato istituito un tavolo con il privato sociale per rendere omogenei i criteri di esternalizzazione dei servizi, qualificando gli appalti e le convenzioni, in particolare tramite:

- la scelta dell'appalto concorso;
- il rispetto delle garanzie contrattuali del personale delle cooperative;
- la valutazione dell'offerta economica;
- la definizione di una scheda tecnica per valutare la qualità dell'intervento.

Il tavolo prevedeva un'ulteriore concertazione sui progetti e i programmi, che è stata invece rallentata dall'introduzione dei Piani di Zona, che introducono una pianificazione dei servizi socio-sanitari a livello sovracomunale. Ciò ha comportato il trasferimento delle materie di concertazione a tavoli che prevedono la rappresentanza dei 47 comuni del Distretto. Il Comune di Cremona ha dovuto quindi raccordarsi con gli altri comuni del Distretto, la maggior parte dei quali di piccole dimensioni. (Il 74,5% dei comuni del Distretto di Cremona ha infatti una popolazione inferiore a 2.000 abitanti).

Fonte Bilancio di mandato 1999-2003 del Comune di Cremona

Quando si costruisce un bilancio sociale il punto di vista è di fornire agli *stakeholder* le informazioni necessarie perché possano fare delle valutazioni il più possibile complete sui risultati ottenuti e gli effetti prodotti dall'amministrazione. Le attività che producono risultati per gli *stakeholder* soltanto in modo indiretto (le attività di supporto generale) non dovrebbero essere rendicontate. Possono esserlo solo nel caso che a questi ambiti sia stata data rilevanza particolare in termini di politiche (per esempio se l'amministrazione ha avviato una riorganizzazione interna con l'obiettivo di semplificare i passaggi amministrativi). Se si decide di rendere conto anche rispetto al personale interno, allora la rendicontazione delle scelte in materia di politiche del personale richiedono la rappresentazione di alcune attività interne (formazione, valutazione, sicurezza ecc.) rilevanti per avviare un percorso di confronto con le risorse umane interne e i sindacati.

Negli altri casi, la rendicontazione delle attività di supporto diventa un elenco di attività, molto spesso obbligatorie, e di prestazioni difficile da interpretare.

4.2.4 La definizione delle fonti e delle modalità di raccolta delle informazioni

La definizione degli indicatori deve integrarsi con le procedure ordinarie dell'organizzazione e deve essere coerente con i documenti e gli strumenti di gestione ordinaria dell'organizzazione.

Nella individuazione delle fonti dei dati e nella costruzione delle procedure di raccolta delle informazioni si dovrà tener conto delle procedure di gestione e dei documenti ufficiali dell'ente.

Molte amministrazioni dispongono di budget di previsione che indicano in molti casi anche gli obiettivi della gestione e gli indicatori che misurano questi obiettivi.

Gli indicatori utilizzati nel bilancio sociale dovranno essere quanto più possibile integrati con quelli presenti in questi documenti.

In un comune, per esempio, andrà verificata la coerenza tra bilancio sociale e relazione previsionale e programmatica, piano esecutivo di gestione e piano degli obiettivi.

In generale, quando si fa riferimento a banche dati interne, si possono verificare due casi: è presente un sistema informatico oppure è necessario elaborare informazioni cartacee.

Nel primo caso bisogna organizzare le interrogazioni nel sistema informatico e ripetere queste interrogazioni con la tempistica voluta. È evidente che la raccolta dati sarà più spedita e che la qualità dei dati sarà maggiore.

Nel caso di analisi non informatizzate, gli indicatori numerici risultano più difficili da raccogliere ed analizzare. In questi casi è molto importante definire una procedura per la raccolta dei dati perché questo è l'unico modo per migliorare la qualità dei dati stessi.

Da ultimo, per riuscire a mettere a regime il bilancio sociale e per garantire la confrontabilità dei dati nel tempo è importante tenere traccia di come sono stati calcolati gli indicatori, di chi ha fornito le informazioni e di tutte le ulteriori informazioni relative al processo di costruzione.

Gli strumenti utilizzati a questo scopo possono essere dei documenti intermedi (non pubblicati nel rapporto finale), la descrizione degli indicatori utilizzati e delle modalità di raccolta (in contabilità economica si parla di piano dei conti), la descrizione delle procedure di raccolta dei dati, eventuali dati di base che poi sono sintetizzati nel bilancio vero e proprio.

I documenti intermedi possono essere molto utili per testimoniare il processo seguito.

Le informazioni utilizzate per la costruzione del bilancio sociale devono essere formalizzate in un documento dove si elencano, per ogni indicatore, le specifiche di calcolo, le eventuali disaggregazioni, la modalità di raccolta, le banche dati che devono essere consultate, il responsabile della raccolta, il responsabile della validazione del dato e i tempi entro cui i dati devono essere trasmessi.

La descrizione analitica delle procedure di raccolta dei dati è utile per garantire la confrontabilità dei dati con quelli calcolati negli anni precedenti ma anche per capire come sono stati calcolati i dati: molto

spesso le procedure di calcolo influenzano il risultato finale ed è quindi necessario descrivere come i dati sono stati elaborati.

Infine, a volte può essere utile inserire nel bilancio sociale soltanto una sintesi degli indicatori calcolati oppure soltanto i dati più significativi. I dati analitici possono essere raccolti in un documento ad uso interno dal quale si attinge per la redazione del bilancio vero e proprio.

Questo può essere molto utile in alcune circostanze.

Se gli indicatori sono disaggregati per zone geografiche, nel bilancio sociale può essere conveniente indicare la sintesi dei risultati e mantenere in un documento allegato il dettaglio dei dati. I dati riferiti alle circoscrizioni (per un comune) oppure ai comuni (per una provincia) possono essere trattati in questo modo con l'interessante vantaggio di rielaborare i dati per ottenere bilanci territoriali.

Nel caso di argomenti tecnici, si può mantenere il dettaglio degli indicatori in un documento ad uso interno mentre nel bilancio sociale sono riportati soltanto indicatori di sintesi. Per esempio, per rendicontare i risultati delle politiche ambientali per il miglioramento della qualità dell'aria si possono utilizzare indicatori sintetici (numero di giornate in cui l'aria è pulita) che possono essere riportati nel bilancio sociale; i dati tecnici dei risultati delle analisi sulla qualità dell'aria possono essere invece illustrati in una relazione tecnica.

I dati di contesto del territorio sono sempre molto utili per interpretare i fenomeni ma a volte appesantiscono il documento finale. Si può quindi costruire un documento ad uso interno con i dati di base che poi sono sintetizzati nel bilancio.

Anche le informazioni richieste dagli enti sovraordinati possono essere contenute in un documento ad uso interno e richiamate nel rapporto finale soltanto se funzionali ai temi trattati.

4.3 La fase di redazione del documento

La fase di redazione del bilancio sociale è quella in cui si raccoglie, sistematizzandolo, il lavoro svolto nelle fasi precedenti.

Per la sua natura di strumento di comunicazione interna ed esterna, il documento deve essere il più possibile chiaro, redatto secondo i principi della responsabilità (è il modo in cui gli organi di governo rendono conto della propria attività passata e/o futura alla propria comunità di riferimento) e della trasparenza.

Nella fase di reporting occorre:

1. Definire la struttura del documento;
2. Redigere e verificare i contenuti del documento;
3. Decidere e realizzare la versione grafico-editoriale.

4.3.1 Definire la struttura del documento

Nella definizione della struttura del documento bisognerà tenere conto sia del lavoro svolto nelle fasi precedenti che dei principali interlocutori a cui ci si intende rivolgere.

Nella fase di impostazione del progetto di bilancio sociale è stato definito l'oggetto della rendicontazione mentre nella fase di costruzione del sistema di rilevazione sono stati individuati gli argomenti da rendicontare, gli indicatori e le informazioni.

Nella fase di redazione del documento, tutti questi aspetti devono essere strutturati per arrivare alla definizione dell'indice del rapporto conclusivo.

Gli approcci per definire la struttura del documento possono essere diversi.

Il modello Gbs propone una struttura basata su tre sezioni:

1. la presentazione dell'identità dell'organizzazione (storia, valori, missioni, politiche);
2. i dati contabili e, più in generale, il quadro delle risorse;
3. la relazione sociale che espone ai vari *stakeholder* i risultati conseguiti.

Una dettagliata proposta di articolazione del bilancio sociale per gli enti locali, che si richiama ai principi del Gbs è quella riportata nello schema seguente⁴.

4. K. Giusepponi, *Il bilancio sociale degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 92ss.

Traccia per la redazione del bilancio sociale in un ente locale

I. PRESENTAZIONE DELL'ENTE E INTRODUZIONE AL BILANCIO SOCIALE

- **Presentazione dell'ente e della sua attività**
 - Identità dell'ente
 - Ambiti di attività
 - Risorse (umane, finanziarie e strutturali) gestite
 - Struttura organizzativa
 - Valori
 - Filosofia organizzativa
 - Vision
 - Mission
- **Premesse e istruzioni per la lettura del bilancio**
- **Gruppo di lavoro**
- **Parti interessate**
- **Peso attribuito alle diverse categorie di utenza**

II. RELAZIONE SULLE ATTIVITÀ SVOLTE NEL PERIODO

- **Relazione sulle diverse aree di attività**
 - PROGRAMMAZIONE RELATIVA AL PERIODO
 - Obiettivi di medio-lungo e breve periodo prefissati in termini di prestazione di servizi e di relazione con le parti interessate (in particolare, con le diverse categorie di utenza, evidenziando e spiegando il peso attribuito a ciascuna di esse)
 - Coerenza di tali obiettivi con la mission e le esigenze manifestate dalle parti
 - Articolazioni degli obiettivi globali in sub-obiettivi

REALIZZAZIONE

- Azioni svolte
- Mezzi impiegati per svolgere le azioni
- Risultati raggiunti

CONFRONTI, INTERPRETAZIONE DEGLI SCOSTAMENTI, INDIVIDUAZIONE DELLE AREE CRITICHE E DEGLI STRUMENTI DI CORREZIONE E MIGLIORAMENTO

- Rapporto tra mezzi e risultati (da valutare rispetto all'obiettivo e, se possibile, anche in un'ottica di comparazione temporale e spaziale)
- Grado di realizzazione degli obiettivi (da valutare rispetto all'obiettivo e, se possibile, anche in un'ottica di comparazione temporale e spaziale)
- Spiegazione di trend e scostamenti
- Individuazione delle aree di migliorabilità e degli strumenti di correzione

OSSERVAZIONI SULLE MODIFICAZIONI DEI CONTESTI INTERNI ED ESTERNI

- **Relazione sulle aree di attività sperimentali e innovative**
 - Indicazioni di: tipologie di impegno, motivazioni di fondo, contesto spaziale e di tendenza
 - Evidenziazione, per ciascuna area di attività omogenea (attraverso opportuni indicatori), di obiettivi di lungo periodo, obiettivi prefissati per il periodo in chiusura, risultati ottenuti
 - Spiegazioni degli scostamenti

III. MODALITÀ DI COINVOLGIMENTO E OPINIONI DEGLI INTERLOCUTORI SULLA GENERALE ATTIVITÀ DELL'ENTE, SULLE AREE DI SPERIMENTAZIONE E INNOVAZIONE E SULLA MODIFICAZIONE DEI CONTESTI

IV. PROGRAMMAZIONE PER IL PERIODO FUTURO

- **Programmazione delle diverse aree di attività**
 - Obiettivi di medio-lungo (nuovi, confermati o rivisti) e breve periodo, in termini di prestazione di servizi e di relazione con le parti interessate (in particolare, con le diverse categorie di utenza, evidenziando e spiegando il peso attribuito a ciascuna di esse)
 - Coerenza di tali obiettivi con la mission e le esigenze manifestate dalle parti
 - Articolazioni degli obiettivi globali in sub-obiettivi
- **Programmazione delle attività sperimentali e innovative**
 - Motivazioni della scelta dell'area di intervento
 - Obiettivi di medio-lungo (nuovi, confermati o rivisti) e breve periodo
 - Articolazioni degli obiettivi globali in sub-obiettivi

V. COMMENTI SUL BILANCIO SOCIALE

- Riconcontro sul bilancio sociale e individuazione delle aree di migliorabilità del bilancio stesso
- Sollecitazione ad esprimere pareri sull'attività e sul bilancio sociale e indicazioni di persone e indirizzi a cui riferirsi

I casi di bilancio sociale esistenti sono spesso strutturati per target di fruitori delle politiche pubbliche (minori, giovani, anziani, ecc.) oppure per macro politiche dell'ente (politiche ambientali, politiche sociali, politiche abitative, ecc.) od ancora per macro competenza delle amministrazioni locali (servizi alla persona, assetto del territorio, sviluppo locale, ecc.).

La soluzione migliore va ricercata:

- seguendo il principio della *completezza* (individuare tutte le attività di competenza dell'ente);
- seguendo il principio della *rilevanza* (dare maggiore spazio agli argomenti prioritari o maggiormente rilevanti);
- nell'analisi del *contesto locale* di riferimento;
- nel confronto con gli *stakeholder*.

Struttura indice del bilancio sociale del Comune di Cesena

Il documento *Bilancio sociale* è così suddiviso:

Prima parte

- La missione
- Note sull'andamento demografico a Cesena
- Entrate e spese correnti

Seconda parte – I settori

- Asili nido
- Scuole materne
- Servizi per gli anziani
- Area handicap
- Interventi sociali a favore dell'abitazione
- Interventi sociali diversi
- I quartieri
- Opere pubbliche
- Il piano regolatore
- Informagiovani e informadonna
- Istituzione biblioteca Malatestiana;
- Organizzazione mostre
- Sala cinema San Biagio
- Progetto giovani
- Istituto musicale Corelli
- Polizia municipale
- Polizia commerciale
- Edilizia privata
- Mercato ortofrutticolo
- Sviluppo economico

Il documento *Progetti per la crescita della città*, realizzato insieme al bilancio sociale, elenca tutti i progetti di sviluppo attività dall'amministrazione articolati nei quattro programmi del bilancio di mandato del sindaco.

Il bilancio sociale di mandato è articolato in due sezioni. Una prima più generale sull'ente e le sue risorse, una seconda più specifica, che affronta la rendicontazione sociale dell'attività dell'ente, divisa in sei aree tematiche. L'indice è così strutturato:

- Presentazione del sindaco
- Il bilancio sociale di mandato: percorso e contenuti (nota metodologica)

Identità e risorse dell'ente

- La città
- Breve descrizione ricavata dalle osservazioni fatte dai portatori d'interesse coinvolti
- Valori e visione politica
- I valori che hanno guidato l'attività dell'amministrazione
- Risorse umane
- Il personale dipendente
- Risorse economico-finanziarie
- Politica di bilancio, risorse economico-finanziarie,
- Le opere pubbliche
- Le opere pubbliche realizzate
- Risorse di rete
- Partecipazioni del comune

Relazione sociale

- Guida alla lettura
- Sicurezza e rapporti con il cittadino (tabella di sintesi e obiettivi)
- Politiche sociali (tabella di sintesi e obiettivi)
- Attività produttive (tabella di sintesi e obiettivi)
- Politiche culturali (tabella di sintesi e obiettivi)
- Politiche educative e giovanili (tabella di sintesi e obiettivi)
- Mobilità, territorio, ambiente e urbanistica (tabella di sintesi e obiettivi)

Al volume è allegato anche un questionario perché il cittadino possa esprimere le sue valutazioni sul bilancio sociale di mandato come strumento di rendicontazione e comunicazione.

Struttura indice del bilancio sociale della Provincia di Ravenna

Il documento si divide in quattro sezioni.

La prima descrive l'identità dell'ente, gli obiettivi di governo, gli assetti organizzativi e struttura della macchina amministrativa.

La seconda descrive la produzione e la distribuzione della ricchezza operate dall'ente e spiega come la spesa si è distribuita tra i vari interlocutori e i portatori di interesse.

La terza mette in evidenza le risorse che la provincia attrae sul proprio territorio attraverso lo svolgimento del proprio ruolo di ente coordinatore delle iniziative per lo sviluppo; risorse che non pur non transitando nel bilancio finanziario dell'ente sono arrivate a soggetti pubblici e privati del territorio amministrato dando origine al cosiddetto bilancio allargato.

Nell'ultima sezione si evidenzia la creazione del valore economico, sociale, infrastrutturale e ambientale per la comunità e il territorio e la creazione del valore interno per il personale e l'organizzazione.

Struttura indice del bilancio sociale dell'Asl 12 di Biella

Il documento, introdotto da una nota metodologica, si articola in quattro parti.

- Identità aziendale (storia dell'Asl 12, contesto normativo, principi di riferimento, missione dell'Asl12, assetto istituzionale e *governance*, assetto organizzativo, elementi qualificanti della gestione)
- Rendiconto economico (risorse disponibili, impieghi, stato patrimoniale e conto economico)
- Relazione sociale (identificazione degli *stakeholder*, risorse umane, utenti, fornitori, pubblica amministrazione, associazioni, enti e istituzioni, opinione pubblica, sistema ambientale)
- Obiettivi di miglioramento (gli obiettivi di miglioramento della gestione, verso il bilancio sociale 2003).

La struttura del bilancio sociale dei giovani nel Comune di Ferrara

Il documento finale si compone di cinque parti:

- *una prima parte* in cui si fa una breve descrizione del contesto di riferimento (l'individuazione della popolazione totale e giovanile a Ferrara);
- *una seconda parte* in cui si descrivono le priorità sociali che per i giovani cittadini ferraresi l'Assessorato alle Politiche per i giovani, da statuto del Comune di Ferrara, ha stabilito per l'anno 2002;
- *una terza parte* costituita dal nucleo centrale del bilancio sociale ossia *il Piano dei conti*. Questo documento rappresenta uno strumento di contabilità che si compone su due livelli: *la missione e gli ambiti di rendicontazione* a cui sono associati diversi indicatori. *La missione* è stata ottenuta dal lavoro di un gruppo composto dall'assessore, dal dirigente del servizio e dai responsabili delle unità operative per permettere di rendere possibile il confronto fra i valori e le strategie che caratterizzano l'attività dell'assessorato; *Gli ambiti di rendicontazione* sono derivati dalla competenze di legge dell'ente e dagli obiettivi dei servizi interni dell'assessorato per definire le competenze, gli interventi messi in cantiere esplicitando le procedure gestionali adottate e le eventuali collaborazioni esterne attivate ed infine per individuare i risultati ottenuti;
- *una quarta parte* in cui si descrivono le risorse economiche e finanziarie che sono state previste per la realizzazione degli interventi per l'anno di riferimento (*piano economico*);
- *un'ultima parte* costituita dal *piano di sintesi* ossia quel documento in grado di collegare le risorse economiche e finanziarie con i risultati ottenuti da parte dei servizi afferenti all'Assessorato alle Politiche per i giovani del Comune di Ferrara.

Articolazione del bilancio ambientale del Comune di Ferrara

Il documento bilancio ambientale del Comune di Ferrara è strutturato in questo modo.

A. Aspetti metodologici

In questa parte del bilancio sono descritti gli aspetti metodologici previsti dal metodo Clear. La prima fase prevede l'esplicitazione delle politiche ambientali attraverso colloqui fatti con i referenti interni del comune e con quelli delle aziende partecipate.

Le politiche ambientali, secondo tale metodologia sono state classificate in base agli 8 ambiti di rendicontazione individuati nel corso dei lavori di preparazione del progetto Clear.

Le politiche e gli impegni sono caratterizzate da un orizzonte temporale. La fase successiva prevede la riclassificazione comunale delle spese ambientali, condotta con il settore finanza.

Il sistema degli indicatori (conti fisici) definisce i parametri di controllo per i diversi ambiti di rendicontazione.

B. Il contesto territoriale di riferimento

In questa parte sono considerati gli aspetti demografici della città, gli aspetti socio, le tendenze future e i punti di debolezza.

C. Le attese degli *stakeholder*

In questa parte del bilancio ambientale si mettono a confronto gli obiettivi prioritari emersi dal Piano d'Azione di Agenda21 con gli ambiti di competenza Clear. Molti degli indicatori previsti nel piano di azione sono stati inclusi nel piano dei conti.

D. Impegni prioritari dell'ente

In questa parte si individuano gli obiettivi strategici del Comune di Ferrara ovvero quelli che impegnano l'amministrazione nel medio lungo periodo (target). Per ogni obiettivo viene fissato un indicatore e selezionato un target.

E. Conti fisici

In questa parte si associa ad ogni ambito di rendicontazione uno o più indicatori di tipo fisico. I conti fisici per ognuno degli otto ambiti di competenza, sono rappresentati con tabelle e grafici.

F. Dati integrativi

G. Conto del patrimonio di sostenibilità ambientale del Comune di Ferrara

Considerato il parallelismo tra bilancio finanziario e bilancio ambientale esiste la necessità di fornire un quadro del patrimonio ambientale del comune. Questo patrimonio viene definito attraverso la gamma dei dati e degli indicatori disponibili, vengono filtrati quelli che esprimono una ricchezza in termini di sostenibilità secondo il loro contributo positivo all'equilibrio degli ecosistemi, all'efficienza economica all'equità sociale.

H. Conto dei benefici delle politiche ambientali nel Comune di Ferrara

Questo conto, inserito in via sperimentale, nel bilancio di previsione 2004, questo dovrebbe servire ad illustrare i benefici sulle caratteristiche e sulle problematiche della qualità della vita urbana a cui le politiche ambientali cercano di contribuire e d'ovviare. Attraverso gli indicatori disponibili questo conto dovrebbe mettere in relazione l'attività comunale sulle varie competenze ambientali con la qualità della vita nel proprio territorio riferendosi a quegli aspetti della quotidianità quali il vivere, il lavorare, ed il consumare.

I. I conti monetari

L'obiettivo è quello di riclassificare le spese ambientali e quello di conoscere, di conseguenza, l'ammontare delle spese sostenute dall'amministrazione per la prevenzione dall'inquinamento e protezione dell'ambiente.

Gli obiettivi di miglioramento

All'interno di un bilancio sociale gli obiettivi di miglioramento da esporre e comunicare possono far riferimento:

- a. al raggiungimento degli *obiettivi di efficacia e di impatto sociale* relativi alle politiche dell'ente o agli indicatori di qualità dei servizi erogati, a condizione che:
 - la direzione dell'ente disponga di adeguate e sufficienti informazioni di ritorno riguardanti l'impatto sociale dei programmi di intervento messi in atto in un determinato periodo di tempo (possibilmente tra la redazione di un bilancio sociale e il successivo);

- l'ente attivi forme circolari di comunicazione con l'esterno (attraverso, ad esempio, la conduzione regolare e periodica di *focus group* o per mezzo di altre vie o strumenti) e la capacità di analizzare le informazioni ricevute per tradurle in obiettivi e programmi di miglioramento.
- b. all'*efficienza* dell'amministrazione, ad esempio:
 - % di riduzione del costo di uno specifico servizio;
 - rapporto tra personale del servizio ed utenti serviti;
 - tempi di attesa/di svolgimento di un servizio;
 - stato di completamento di opere in corso di realizzazione;
- c. alla *capacità di comunicazione e di dialogo* con gli *stakeholder* di riferimento:
 - affinare le metodologie di interrogazione degli *stakeholder*;
 - allargare la base sociale in grado di fornire informazioni di ritorno riguardanti necessità e impatti sociali;
 - rendere efficace/efficiente la comunicazione interna e verso l'esterno⁵
- d. alle *capacità organizzative e gestionali* dell'amministrazione:
 - di pianificazione strategica, di programmazione e attuazione dei programmi e delle azioni;
 - di controllo e rendicontazione;
 - di trattamento e analisi dei dati di monitoraggio sociale;
- e. ai *contenuti del bilancio sociale*:
 - chiarire sempre meglio quali sono le necessità informative degli *stakeholder*;
 - approfondire e rendere più efficace lo scambio tra l'ente e i suoi interlocutori di riferimento attraverso il bilancio sociale;
- f. alla *redazione del bilancio sociale*:
 - vale soprattutto per le prime edizioni del documento dove è necessario chiarire agli *stakeholder*, in modo non generico, come sarà possibile, nelle successive edizioni, far aumentare la completezza e trasparenza dei dati e delle informazioni riportate e la loro inclusione nel processo di rendicontazione.

In ultima analisi, gli obiettivi di miglioramento da esporre nel bilancio sociale si identificano in gran parte con quelli riguardanti il miglioramento continuo di quello che abbiamo definito il sistema di gestione degli *stakeholder*.

Le valutazioni e osservazioni dei cittadini

Un'informazione che di regola deve essere presente in tutti i bilanci sociali è la percezione che gli *stakeholder* hanno nei confronti dell'organizzazione. Il risultato del coinvolgimento degli *stakeholder* può essere formalizzato in un documento che poi è sintetizzato nel bilancio sociale di fine anno. Questi documenti, come pure per esempio, eventuali verbali di riunioni interne, relazioni tecniche dei settori, possono essere considerati come allegati del bilancio sociale e sono molto utili per verificare il lavoro svolto.

5. Particolarmente, per un ente territoriale come un comune gli obiettivi di miglioramento dovrebbero essere rivolti essenzialmente a migliorare la comunicazione con i cittadini in termini di trasparenza, tempestività e puntualità delle risposte.

Figura 4.10 La presentazione nel bilancio sociale delle osservazioni raccolte dai cittadini

**LE OSSERVAZIONI DEI CITTADINI
EMERSE DURANTE LE INTERVISTE E FOCUS GROUP**

Cittadini coinvolti

1. Coordinatrice dell'Interprofessionale di Cremona
2. Presidente Autostrade Centro Padane
3. Presidente Azienda Regionale dei Porti di Cremona e Mantova
4. Presidente Collegio Geometri
5. Presidente KM
6. Presidente Ordine Ingegneri
7. Presidente Reindustria
8. Presidente sezione Cremona Legambiente
9. Presidente sezione Cremona WWF Italia

I cittadini consultati hanno espresso una serie di osservazioni inerenti le caratteristiche, i bisogni del contesto cremonese e l'operato dell'amministrazione comunale.

- La struttura pianeggiante del territorio cremonese e la collocazione strategica di Cremona sul Po costituiscono un punto di forza. Cremona e Mantova sono considerate un territorio molto appetibile rispetto al quale ci sono grandi aspettative da parte delle aree limitrofe, in particolare per le opportunità legate alla navigazione fluviale. Tuttavia, le infrastrutture e i collegamenti (strade, ferrovie, linee fluviali) non sono sufficientemente adeguati e necessitano di un ulteriore sviluppo. In particolare, i collegamenti ferroviari sono pochi a fronte di un numero elevato di pendolari; inoltre, la linea ferroviaria taglia in più punti la città creando disagi alla viabilità.
- Occorre prestare una particolare attenzione al canale navigabile, non solo in termini di infrastrutture presenti sul territorio (in particolare il porto), ma anche di prosecuzione del canale navigabile verso Milano e tenere conto della grande area industriale/artigianale del Comune di Pizzighettone. È un obiettivo che interessa tutta la provincia e quindi anche Cremona, se vuole svilupparsi in un'ottica provinciale.
- Il nodo logistico di raccordo con l'autostrada, favorito dalla realizzazione del terzo ponte sul Po, potrebbe sviluppare nuove attività di carattere industriale, artigianale e agricolo. La città risulta essere ancora isolata rispetto ai sistemi economici forti della Lombardia e dell'Emilia, non essendo ancora in grado di inserirsi in un circuito più ampio.
- La qualità dell'ambiente è buona. Cremona è una città agricola che non vive i problemi tipici delle città industriali. La città è vivibile e a misura d'uomo.
- Lo svuotamento della città è un problema ancora attuale, molti cremonesi vanno ad abitare nella cintura dei comuni limitrofi. Tuttavia, si stima che ogni giorno circa otto/novemila persone raggiungano la città in auto, generando un problema che non riguarda solo Cremona come comune ma tutto il comprensorio. Le politiche di mobilità dovrebbero dunque essere concordate ad un livello sovracomunale.
- Intorno a Cremona esiste una concentrazione di industrie a rischio.

Fonte Bilancio sociale di mandato 1999-2003 del Comune di Cremona

4.3.2 Redigere e verificare i contenuti

Il lavoro di redazione del bilancio sociale dovrebbe coinvolgere più persone all'interno dell'organizzazione. La raccolta degli indicatori numerici e monetari di solito è svolta dagli uffici di staff oppure dai vari funzionari che seguono le varie attività. A questa fase deve però seguire un commento degli indicatori numerici e monetari e l'inserimento degli indicatori qualitativi e descrittivi.

Questa attività di redazione a più mani deve essere poi coordinata e verificata nel suo complesso per mettere in risalto gli aspetti più rilevanti, per selezionare le informazioni e i commenti che meglio spiegano i risultati delle azioni svolte e per dare omogeneità al documento.

Completata la redazione della prima bozza di bilancio sociale, quindi, è necessaria la verifica dei contenuti da parte del responsabile del progetto.

Gli assessori e i dirigenti coinvolti nella stesura, per i quali il documento rappresenta un'assunzione di responsabilità, dovranno convalidare il testo finale, valutando la correttezza e la coerenza generale del sistema contabile rispetto a impegni e politiche espresse.

È possibile infine sottoporre il bilancio sociale, in analogia con quanto avviene per le imprese, a verifica esterna da parte di un soggetto indipendente, come una società di certificazione.

In questa fase è anche consigliato un confronto con gli *stakeholder* i quali potranno esprimere valutazioni sul bilancio sociale prima che questo sia definitivamente approvato.

Al termine delle verifiche si può trasmettere il documento per l'approvazione formale.

Per fare in modo che il bilancio sociale diventi uno strumento ordinario della vita dell'amministrazione, si ritiene opportuno inserire un capitolo conclusivo con gli obiettivi di miglioramento per il futuro. Questo è importante sia per dare continuità al lavoro che per affrontare la costruzione del bilancio sociale in un'ottica di miglioramento continuo.

4.3.3 Decidere e realizzare la versione grafico-editoriale

Se le scelte in merito ai contenuti e all'impostazione del bilancio sociale sono abbastanza eterogenee, come abbiamo visto, anche l'aspetto grafico-editoriale del documento è difficilmente standardizzabile.

Ovviamente, è opportuno che il documento sia facilmente fruibile, chiaro e accattivante per i destinatari, e quindi corredato di immagini, figure e tabelle che, oltre ad alleggerire la lettura, possono avere una valenza evocativa, illustrativa o descrittiva.

L'aspetto grafico editoriale riguarda anche la possibilità di produrre più documenti o più versioni dello stesso documento. Questo dipende dalle scelte in merito a come diffondere il bilancio sociale.

I pubblici di riferimento degli enti locali sono spesso molto diversificati e l'opzione di presentare un unico documento che soddisfi le

aspettative informative di tutti gli *stakeholder* è quasi sempre poco efficace se non controproducente.

La soluzione migliore può essere quella di approvare ufficialmente un documento che sia il più completo ed elaborato possibile ed estrarre poi i contenuti particolari più attinenti alle varie categorie di interlocutori.

A questo proposito, alcuni suggerimenti utili possono essere:

- scrivere un documento sintetico (per esempio di 10/20 pagine) che riprenda la struttura e l'indice del documento complessivo che esponga in modo sintetico i risultati principali;
- preparare un pieghevole con le finalità del progetto, i contenuti del bilancio sociale e i riferimenti per eventuali approfondimenti;
- prevedere un numero speciale del giornalino interno (se presente) che evidenzi gli aspetti più significativi per gli *stakeholder* interni;
- prevedere un numero speciale del giornalino esterno (se presente) che evidenzi gli aspetti più significativi per gli *stakeholder* esterni;
- prevedere documenti specifici estraendo dal bilancio sociale le informazioni più significative per particolari target (ad esempio, anziani, minori, ecc.).

Le condizioni per un utilizzo efficace del bilancio sociale

La realizzazione di un bilancio sociale è un processo complesso e articolato che richiede un forte dispendio di energie in termini di tempo dedicato da parte del personale dell'amministrazione e risorse finanziarie aggiuntive (ad esempio, per l'eventuale società di consulenza incaricata di coordinare il progetto, per l'elaborazione dei dati, per la pubblicazione e la diffusione del documento, ecc.).

La migliore garanzia che il bilancio sociale non si trasformi in un accumulo defatigante di dati destinati a non essere utilizzati sta nella sua efficacia cioè nella concreta dimostrazione della sua utilità.

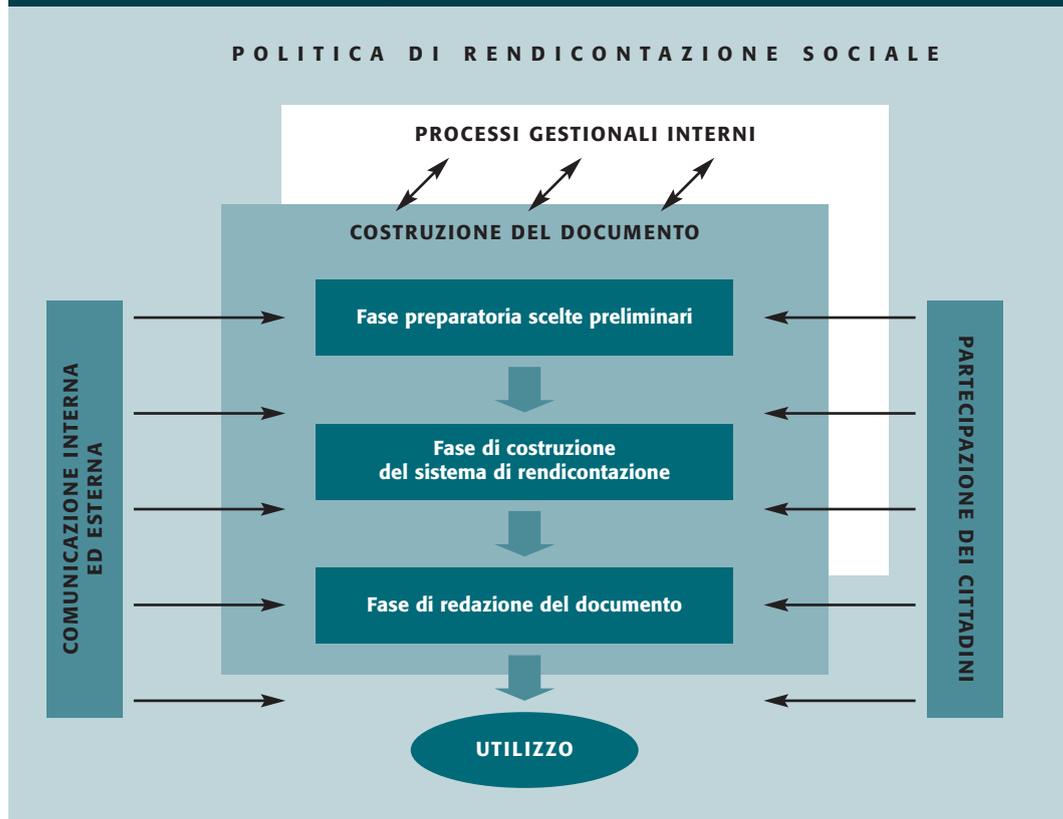
A tal fine è necessario che tutto il processo di realizzazione del bilancio sociale sia supportato da altri processi in parte paralleli e in parte successivi alla redazione del documento, che possono essere ricondotti a:

1. la *comunicazione* all'interno e all'esterno dell'amministrazione;
2. la *partecipazione dei cittadini* al processo di rendicontazione;
3. l'utilizzo del bilancio sociale come occasione di *sviluppo organizzativo*;
4. l'introduzione della rendicontazione sociale come oggetto di specifiche *politiche pubbliche*.

L'idea di fondo è che non è importante il bilancio sociale come documento *per ciò che è*, ma *per ciò che produce*, per i processi che innesca all'interno e all'esterno dell'amministrazione.

Riprendendo il nostro schema di partenza, mentre il processo di costruzione materiale del bilancio sociale può essere ricondotto alle tre fasi descritte nel capitolo precedente, il processo di rendicontazione incorpora necessariamente al suo interno almeno altri tre processi (di comunicazione, di partecipazione e di sviluppo organizzativo), e si colloca su uno sfondo – il sistema di amministrazioni pubbliche nel quale è inserito il singolo ente – che può svolgere un ruolo importante nell'attività di promozione, orientamento e di scambio di conoscenze sul tema della rendicontazione.

Figura 5.1 Lo schema metodologico proposto nel processo di rendicontazione sociale di un'amministrazione pubblica



È opportuno che le amministrazioni, nel realizzare il primo bilancio sociale, tengano conto non solo della parte centrale del modello (vale a dire le tre fasi descritte nel capitolo 4 per la costruzione del documento), ma delle forti interdipendenze che tale attività possiede con gli altri elementi del sistema descritto in figura. In tal modo la sperimentazione e l'utilizzo del bilancio sociale diventano l'occasione per l'avvio di un processo di innovazione più profondo nel funzionamento complessivo dell'amministrazione e di un cambiamento significativo nel suo sistema di relazioni.

5.1 Comunicare il bilancio sociale: i processi di comunicazione interna ed esterna

5.1.1 Bilancio sociale e comunicazione interna

Il coinvolgimento dei dipendenti nel processo di rendicontazione non rappresenta solamente un'opportunità per rendere migliore la stesura del bilancio sociale, ma è un presupposto essenziale perché il processo stesso sia efficace e utile per l'amministrazione che lo realizza.

Possiamo anzi affermare che uno degli indicatori di successo di un bilancio sociale sia dato proprio dal numero di persone coinvolte e dal livello di scambio che attivano per la sua realizzazione.

Ne è testimonianza l'attenzione dedicata in genere dalle amministrazioni al coinvolgimento e alla presentazione del bilancio sociale sia al livello politico (consiglio, giunta) sia ai diversi livelli della struttura (dirigenti e non).

Il piano di comunicazione del bilancio di mandato del Comune di Cremona

Il bilancio sociale è stato comunicato, all'interno dell'ente, attraverso le seguenti azioni:

- presentazione alla giunta attraverso un momento formativo nella fase iniziale;
- presentazione del documento alla conferenza dirigenti e posizione organizzative;
- incontro formativo in sessione plenaria con dirigenti e posizioni organizzative nella fase iniziale;
- articolo sul giornale interno dell'ente "In Comune", che arriva con la busta paga a tutti i dipendenti, nella fase iniziale;
- invio del documento finale a tutti i dirigenti e posizione organizzative;
- lettera allegata alla busta paga dei dipendenti per informarli che se sono interessati ne possono ritirare una copia;
- pubblicazione dell'intero documento sulla intranet aziendale;
- presentazione a gruppi omogenei di dipendenti.

Azioni di comunicazione interna del bilancio sociale nella Provincia di Parma

Il bilancio sociale alla sua seconda edizione si è caratterizzato, fin dalle sue prime fasi, come *progetto partecipato*, in quanto la componente fondamentale, durante tutto il processo, è stata una comunicazione completa e a più livelli non solo di informazioni e dati, ma anche di confronto e miglioramento sia a livello interno che esterno. Una prima conferenza dei dirigenti, nella quale il progetto è stato condiviso con tutta la dirigenza, ha posto le basi per creare quel consenso necessario e indispensabile alla riuscita di un lavoro, che per sua natura, evolve dall'apporto dell'ente nel suo insieme e non può reggersi sul contributo di pochi. Per questa ragione, si possono definire le persone, che hanno lavorato a questo importante e nuovo processo, un grande gruppo di lavoro trasversale caratterizzato dalla provenienza dei singoli da diversi settori ed esperienze professionali e da un'organizzazione impostata alla massima collaborazione e condivisione.

Tali caratteristiche hanno permesso di costruire più canali di informazioni e dati e convogliarli in modo ordinato ed elaborato ai consulenti che hanno definito e suggerito le impostazioni e la struttura del bilancio sociale.

Incontri di gruppo, figure di interfaccia e raccordo con la società di consulenza, comunicazione continua, visione di tutte le fasi del lavoro, confronto di opinioni, rilevazioni di criticità in uno scambio ininterrotto hanno costituito la rete relazionale interna formata dal gruppo di lavoro dirigenziale (presidente, direttore generale e ragioniere capo) ed operativo (capo progetto ragioniere capo, funzionari di diversi servizi, collaboratori) con dirigenti e funzionari della struttura coinvolti ed i consulenti della società esterna incaricata.

La conferenza dei dirigenti si è svolta nel marzo 2003 ed ha visto la partecipazione di quasi tutti i dirigenti che nel percorso del progetto hanno fornito un apporto fondamentale alla ricerca e raccolta delle informazioni.

Al termine del progetto, dopo la presentazione in un convegno tenutosi nel mese di giugno, aperto a tutte le risorse dell'ente, è stata inviata una e-mail di invito a visitare il modulo web creato sul bilancio sociale e pubblicato online sul sito dell'amministrazione provinciale e sulla rete intranet.

Costantemente la posta elettronica interna è stata utilizzata quale strumento di comunicazione per aggiornare ed informare il personale sull'andamento e le nuove fasi del lavoro in atto.

L'attività di comunicazione interna associata alla realizzazione del bilancio sociale può svolgere le funzioni di seguito descritte.

Cambiare la prospettiva con cui guardare al proprio lavoro

La realizzazione del bilancio sociale crea, negli operatori che vi partecipano, la necessità di prendere in considerazione la propria attività *con gli occhi del cittadino*. Diversamente dagli altri tipi di rendiconti, il bilancio sociale parte dalla leggibilità e dalla interattività con i cittadini e questo permette di avviare una seria riflessione sulla propria attività. Gli operatori scoprono, così, che il punto di vista di chi *produce* e di chi *riceve* per quanto diversi, possono non essere sempre contrapposti. Anzi, spesso la diversa prospettiva permette di individuare margini di miglioramento significativi.

Acquisire una visione complessiva e una maggiore consapevolezza delle attività del proprio ente

Uno dei tipici problemi che un'amministrazione si trova ad affrontare è relativo all'individuazione del proprio *cliente*, alla definizione dei servizi che eroga e delle modalità di erogazione. Il comune ad esempio è un ente multi-prodotto e multi-servizio e in numerosi casi ciascun prodotto o servizio, per essere erogato, attraversa diversi settori. Questi spesso non hanno la consapevolezza di contribuire alla realizzazione di un unico *servizio* e quindi appartenere ad un unico ente. Anzi, hanno sviluppato quasi un'ostilità all'idea dell'appartenenza quale forma di difesa dalla percezione di non essere adeguatamente coinvolti.

Sentirsi protagonisti del processo

La partecipazione dei dipendenti al processo di costruzione del bilancio sociale è garanzia che la divulgazione stessa del bilancio sarà effettivamente svolta. Molte volte l'affidamento all'esterno dell'ideazione e della realizzazione del bilancio sociale porta ad un prodotto finale che, nonostante abbia un buon livello qualitativo, non viene vissuto dall'amministrazione come un *proprio risultato*. In questo senso, un progetto di bilancio sociale che non veda come protagonisti del processo i dipendenti stessi lascia negli operatori l'idea di *essere stati stu-*

diati e non di *essersi autopromossi* e per questo può essere poco sostenuto in sede di divulgazione.

Partecipare a gruppi di lavoro intersettoriali

La costruzione del bilancio sociale, al fine di incrociare i dati e le osservazioni in possesso dei singoli settori ed uffici, conduce alla costituzione dei gruppi di lavoro *intersettoriali*. In questo modo, non solo si favoriscono i rapporti tra settori che abitualmente non comunicano tra di loro, ma l'attività stessa del gruppo si pone come obiettivo quello di rendere più comprensibile agli altri il contenuto del proprio lavoro. È così superata una logica di attività tesa alla risoluzione delle emergenze che non lascia spazio alla comprensione delle esigenze degli altri. Tutto questo favorisce lo sviluppo di conoscenza e fiducia reciproca tra gli operatori di diversi settori e facilita lo scambio delle informazioni.

Chiarire il ruolo dell'amministrazione rispetto alla politica

La separazione dei ruoli tra politica (compiti di indirizzo e di controllo) e l'amministrazione (compiti di direzione e gestione), può portare ad una scarsa identificazione da parte del personale della *mission* dell'ente e degli obiettivi di fondo. La correttezza professionale richiede invece un forte coinvolgimento degli operatori nella realizzazione degli obiettivi posti dal livello politico, che non implica la condivisione *politica* personale degli obiettivi indicati dall'amministratore pro-tempore. D'altro lato è anche importante per gli amministratori riconoscere il valore dei collaboratori non tanto sul piano della *fedeltà* politica ma sul valore e sulla correttezza professionale. Il bilancio sociale permette di condurre il rapporto tra i tecnici e i politici sui giusti binari. In questo modo si promuove il valore del lavoro pubblico e la responsabilità politica che, tra l'altro, può esercitare la propria funzione istituzionale di controllo *con* e non *contro* gli operatori dell'ente.

Partecipare sin dalla fase di programmazione degli interventi

In un processo corretto, prima di giungere alla realizzazione del bilancio sociale, è necessario che gli operatori dell'ente abbiano già avuto modo di condividere la *mission* sottesa e abbiano potuto dare il proprio contributo in sede di individuazione degli obiettivi. Non è possibile recuperare *a posteriori* un'esclusione verificatasi in sede di programmazione. Non ci riferiamo, ovviamente, al ruolo di governo, che è e deve restare in capo agli amministratori eletti dai cittadini e che sarebbe improprio attribuire ai dipendenti. Ci riferiamo, invece, a quel ruolo di supporto decisionale che i tecnici e i dirigenti devono svolgere in sede di individuazione degli obiettivi.

Gli operatori rappresentano un enorme patrimonio informativo di cui sono portatori in termini di conoscenza dei servizi, delle dinamiche della domanda nel medio-lungo periodo, del contatto diretto con gli utenti. Il coinvolgimento dei dipendenti dell'ente permette di

ottenere un piano di obiettivi lungimirante. È evidente, inoltre, che il coinvolgimento in sede di stesura degli obiettivi porta anche ad un maggiore coinvolgimento e ad una più alta motivazione degli operatori in sede di esecuzione, perché ogni oggetto o servizio realizzato porterà un *pezzo* di identità di chi lo svolge.

Partecipare attivamente alle iniziative di comunicazione all'esterno

Non è importante coinvolgere i collaboratori solamente nella fase di progettazione e realizzazione del bilancio sociale. È estremamente utile mantenere questo assetto anche nella fase di comunicazione all'esterno, responsabilizzando gli operatori di fronte agli utenti e, più in generale, ai cittadini. Sul piano locale questa operazione è certamente più facile essendo i destinatari del bilancio sociale concentrati sul territorio di riferimento. È possibile, ad esempio, legare il momento della presentazione e della discussione del bilancio sociale portando *sul territorio* i servizi rendicontati e gli operatori che li realizzano, ad esempio con manifestazioni di alcuni giorni con modalità comunicative dirette e differenziate. Laddove questa operazione si è realizzata i risultati sono stati molto positivi, come nel caso di seguito presentato.

L'esperienza Cesena città che cammina

Con l'iniziativa *Cesena città che cammina*, svoltasi dall'8 al 13 ottobre 2003, il Comune di Cesena ha deciso di *portare in piazza* l'amministrazione. Nel corso dei diversi giorni sono stati organizzati stand, convegni, mostre, rivolti a tutti i cittadini e cui hanno partecipato i dipendenti dell'ente, con l'obiettivo di illustrare i risultati raggiunti dall'amministrazione, i progetti in corso, i traguardi futuri, e attivare un confronto e un dialogo diretto su questi temi. L'iniziativa si è proposta di chiamare in qualche modo l'intera città a riflettere su sé stessa, sui cambiamenti di cui è stata protagonista, sui temi e le priorità da affrontare per il futuro.

“La partecipazione appassionata dei dipendenti è stato l'elemento che più ha colpito le persone che hanno partecipato all'evento *Cesena città che cammina*. Il commento più diffuso è stato: “Non immaginavo che i dipendenti dell'ente fossero così coinvolti nel loro lavoro”. In tempi in cui l'opinione pubblica non è mai tenera verso i dipendenti delle pubbliche amministrazioni è, questo, un risultato straordinario. D'altro lato quando si cerca di migliorare il livello di motivazione del personale, non è sempre ritenuta fondamentale la possibilità di far conoscere il proprio lavoro in modo visibile, chiaro e completo. L'esperienza che abbiamo svolto dimostra invece che questo è un fattore relevantissimo. Il fatto poi che i dipendenti dell'ente si sono trovati coinvolti in una impresa collettivamente, costretti a superare le barriere ancora molto presenti tra diversi settori e uffici del comune, è un secondo dato importantissimo. Non è stato indifferente infine aver coinvolto i dipendenti fin dall'inizio su due obiettivi, entrambi poi raggiunti, e cioè ottenere sponsorizzazioni per coprire i costi dell'intera operazione senza che il comune spendesse risorse proprie e garantire l'allestimento e la presenza in tutti i momenti dell'evento senza diminuire il livello di qualità dei servizi ordinari e senza aumentare il budget di ore straordinarie a disposizione dei settori. Credo proprio che sia emerso il valore aggiunto che può dare lavorare per la collettività rivalutando il ruolo del lavoro pubblico e della istituzione più vicina ai cittadini”.

Tratto dalla rivista “Comuni d'Italia” n.12/2003 – Maggioli Editore

5.1.2 Bilancio sociale e comunicazione esterna

Se, come abbiamo detto, i primi destinatari della comunicazione devono essere gli *addetti ai lavori* interni, il bilancio sociale nasce essenzialmente come strumento rivolto alla cittadinanza e alla comunità di riferimento.

Il bilancio sociale può essere comunicato attraverso riunioni, *direct mail* alle famiglie, opuscoli informativi, sito internet. Le famiglie possono essere raggiunte anche indirettamente attraverso le pagine della stampa locale sensibilizzata attraverso azioni di ufficio stampa.

Il documento di bilancio deve inoltre essere comunicato alle istituzioni e ai soggetti pubblici e privati di riferimento con cui l'amministrazione interagisce o intende interagire.

Questa fase di informazione può essere accompagnata da meccanismi di verifica (questionari, sondaggi ecc.) destinati a valutare il grado di comprensione e gradimento e a raccogliere risposte.

Azioni di comunicazione esterna del bilancio sociale nel Comune di Cremona

Il Comune di Cremona per facilitare la diffusione del documento ha realizzato le seguenti attività:

- conferenza stampa di presentazione del progetto;
- convegno pubblico di presentazione del bilancio di Mandato alla città (29 gennaio) e relativa distribuzione;
- articolo sul giornale esterno dell'ente "Cremona in Comune", che arriva a tutte le famiglie e alle categorie economiche;
- invio del documento finale ai portatori d'interessi, alle autorità cittadine, ai politici, alle associazioni ecc.;
- acquisti di spazi pubblicitari sui media per informarli dell'avvenuta pubblicazione;
- distribuzione del documento ai cittadini interessati, presso gli sportelli al pubblico del comune;
- lettera ai presidenti delle associazioni cremonesi per stimolare la diffusione del volume tra i loro soci;
- distribuzione del volume a tutti i comitati di quartiere e ai sette centri sociali cittadini;
- pubblicazione dell'intero documento sul sito del comune in formato scaricabile pdf;
- comunicato stampa sui giornali locali.

Azioni di comunicazione esterna del bilancio sociale nel Comune di Cesena

Per favorire la comunicazione esterna del bilancio sociale sono state svolte le seguenti azioni e iniziative:

- organizzazione della manifestazione *Cesena città che cammina* nella quale i vari servizi del comune hanno esposto le loro iniziative e i risultati raggiunti nel corso del periodo di mandato del sindaco. All'interno dello stand dell'Urp è stato distribuito il bilancio sociale;
- organizzazione del convegno *Uno sguardo al passato per impostare il futuro* nel quale è stato presentato e distribuito il bilancio sociale ai cittadini;
- incontri sul bilancio sociale con le varie associazioni di categorie e i sindacati;
- pubblicazione in internet del bilancio sociale.

Il bilancio sociale 2002, nella sua redazione definitiva è stato presentato pubblicamente nell'ambito di un convegno (20 giugno 2003) tenutosi a Parma con la partecipazione, oltre a quella dei vertici politici e amministrativi della Provincia di Parma, di valenti relatori del mondo universitario, economico e del Dipartimento della Funzione Pubblica e di rappresentanti di altre amministrazioni (Comuni di Ravenna, Forlì e Copparo).

L'iniziativa ha suscitato un notevole interesse ed ha richiamato un pubblico numeroso e composto da esponenti di tutti i settori socio-economici (comuni, province, imprese, associazioni di categoria, università, scuola, studi professionali, società di consulenza, enti vari, privati cittadini), oltre alla stampa locale e nazionale (varie testate giornalistiche e tv).

Lo spazio successivamente conquistato dall'evento sulla stampa anche nazionale (*Il Sole 24 ore*) e la naturale diffusione dell'informazione hanno creato una ricca rete di contatti con enti pubblici, professionisti e giornalisti interessati all'iniziativa, ripetendo la positiva esperienza dell'edizione precedente. Si è attivato un invio di materiale informativo e divulgativo sul bilancio sociale e sul convegno realizzato, che ha dato avvio ad uno scambio relazionale ed informativo davvero proficuo.

La gestione di queste relazioni è attualmente in corso. Un'ulteriore fase di picco di scambi informativi è avvenuta in concomitanza della seconda fase di comunicazione che è stata attuata tra il mese di novembre e dicembre 2003 attraverso l'organizzazione di una serie di incontri con tutti gli *stakeholder* del territorio provinciale per un confronto produttivo. Sono stati organizzati quattro incontri sul territorio con i quattro distretti territoriali, individuati dalla rendicontazione sociale, formati dai 47 comuni presenti in provincia (Comunità montana Est, Comunità montana Ovest, associazione Terre verdiane e Parma e comuni della cintura) ed un incontro con le associazioni di categoria. Si è ripetuta dunque l'esperienza relativa alla comunicazione del bilancio sociale 2001 che ha visto coinvolti tutti gli *stakeholder* convocati in incontri di discussione e confronto.

La comunicazione allo *stakeholder cittadino* è avvenuta attraverso la realizzazione della brochure/inserto semplificata, attraverso il modulo web dedicato al tema presente sul sito dell'amministrazione e del portale, attraverso la stampa e il convegno di presentazione.

Diversamente da quanto accade per il bilancio d'esercizio, per il bilancio sociale non esiste comunque una prassi obbligatoria di comunicazione. Esistono piuttosto prassi volontarie che si stanno consolidando.

La strategia operativa di comunicazione si ispira pertanto alle migliori pratiche di comunicazione poste in essere dalle organizzazioni pubbliche e private che già pubblicano documenti di rendicontazione sociale. Vediamo quali sono queste buone pratiche.

Canali e strumenti preferenziali

Le buone pratiche suggeriscono di dare visibilità ai documenti di rendicontazione sociale privilegiando gli strumenti di comunicazione più leggeri, flessibili, relazionali e in quanto tali molto più efficaci sia rispetto ai messaggi da veicolare che alla necessità di instaurare una comunicazione a due vie, cioè un dialogo con gli *stakeholder*.

Rispetto alla comunicazione pubblicitaria (strumento di comunicazione ad una via che utilizza canali di massa) sono preferibili gli

strumenti della comunicazione che i tecnici definiscono *below the line*, cioè le relazioni pubbliche (con particolare riferimento alle attività di ufficio stampa, agli eventi, alle azioni di *advocacy*¹), il *direct response*, la comunicazione web, i prodotti editoriali.

Tutte attività di comunicazione fortemente relazionali, interattive, flessibili e quindi particolarmente adatte ad aprire un dialogo su tematiche non sempre semplici come quelle della rendicontazione sociale, che richiedono un messaggio argomentato e che per questo si prestano meno alla semplificazione concettuale tipica della comunicazione pubblicitaria. Si tratta inoltre di attività che, essendo meno costose, possono soddisfare quell'esigenza di sobrietà – anche degli investimenti – che è in genere il requisito essenziale della comunicazione dell'amministrazione pubblica.

Ricorrendo a tali modalità è sempre raccomandabile comunque studiare iniziative e programmi di intervento che prevedano incentivi e accessi al *feed-back* (cioè a promuovere e monitorare la risposta dei cittadini).

Il mix di comunicazione

Le buone pratiche di comunicazione suggeriscono di dare visibilità ai documenti di rendicontazione non ricorrendo ad un unico strumento di comunicazione ma attivando un mix di strumenti e mezzi capaci di raggiungere in modo capillare i diversi *stakeholder*. Significativo il caso del Comune di Genova: l'amministrazione del capoluogo ligure, per comunicare il proprio bilancio sociale, nel 2002 ha posto in essere una strategia comunicativa che ha coinvolto efficacemente, oltre agli addetti ai lavori interni, i cittadini con l'uso di mezzi di comunicazione diversificati: manifesti, annunci stampa, spot televisivi locali, internet, opuscoli distribuiti capillarmente.

L'uso del web

Una forma di comunicazione che si sta sviluppando notevolmente negli ultimi anni è rappresentata dall'utilizzo di specifiche sezioni sui siti web. Questa forma presenta notevoli vantaggi: le informazioni, infatti, possono essere estratte più facilmente, grazie a una lettura non lineare, che consente ad ogni *stakeholder* di selezionare gli aspetti di suo interesse, invece di consultare un documento a volte piuttosto corposo. Inoltre, molte organizzazioni (in particolare, imprese) stanno sviluppando ampie sezioni ambientali e sociali *on line*, mentre riducono l'ampiezza del rapporto cartaceo, pubblicando edizioni ridotte. Anche un risparmio di carta (colorata e spesso patinata) fa parte di un processo di responsabilità ambientale da parte dell'ente.

Bisogna considerare, tuttavia, che internet non è ancora un mezzo di comunicazione capillarmente diffuso e utilizzato. Questa scelta tende a selezionare, quindi, il pubblico dei fruitori. La questione deve essere tenuta presente in particolare nel caso degli enti pubblici, che si rivolgono attraverso il bilancio sociale all'intera cittadinanza.

1. Con il termine *advocacy* si intende la rappresentanza di argomenti e interessi, cioè di *lobbying*. Con il termine *direct response* si intende un'azione di comunicazione diretta, uno a uno, postale, elettronica o telefonica, tesa a stimolare e incentivare il *feed-back*, relazione e fidelizzazione.

I tempi

Le buone pratiche suggeriscono di far coincidere i tempi della presentazione del bilancio sociale con quelli del bilancio d'esercizio (sia a livello preventivo che consuntivo) essendo l'uno complementare all'altro.

Oltre ai tempi di presentazione, è importante realizzare le pubblicazioni e la loro comunicazione con una regolarità periodica, in modo da instaurare e mantenere un rapporto continuo con i destinatari. Un ente che si preoccupi di aggiornare con regolarità il proprio bilancio sociale dimostra di ritenere questo strumento un valido supporto alla propria azione e *comunica* agli *stakeholder* la propria attenzione rispetto alle dinamiche di relazione.

Bilancio sociale e comunicazione: due livelli di intervento

Da ultimo, occorre ricordare che il documento di rendicontazione sociale ha due facce: è strumento da comunicare alla collettività ma, al tempo stesso, è strumento di comunicazione, cioè leva che deve attivare a sua volta ulteriori processi di comunicazione.

Questo duplice aspetto del documento deve essere sempre tenuto presente quando si elabora la strategia operativa di comunicazione.

Il bilancio sociale, una volta prodotto, deve costituire uno strumento per attivare sistemi di relazione con gli *stakeholder* locali. Può essere utilizzato per promuovere interventi di formazione e informazione all'interno e all'esterno, un programma di incontri e di dialogo con le istituzioni locali, iniziative di più ampia portata rivolte all'intera cittadinanza.

In conclusione, possiamo rilevare come i processi di rendicontazione sociale ed il concetto di legittimazione sociale che ne sta alla base stiano modificando in modo sostanziale le strategie di comunicazione dell'ente pubblico. Questo in futuro potrà determinare anche una vera e propria metamorfosi organizzativa della stessa funzione di comunicazione che sembra destinata a perdere le caratteristiche tradizionali di *ufficio relazioni con il pubblico* con funzioni prevalentemente operative per diventare una vera e propria *direzione comunicazione* con finalità anche strategiche (realizzazione e attuazione di un piano integrato di comunicazione²).

5.2 Rendicontazione sociale e processi di partecipazione dei cittadini

Il tema della rendicontazione sociale è spesso accostato a quello della partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni.

E indubbiamente i due argomenti sono collegati; come abbiamo già avuto modo di sottolineare:

- da un lato, il processo di rendicontazione sociale si propone di fornire ai cittadini elementi di valutazione partecipata delle

2. Si rimanda al *Manuale per la redazione del Piano di comunicazione* realizzato dal Dipartimento della Funzione Pubblica – Programma Cantieri, (a cura di N. Levi) Rubbettino Editore, 2004.

performance dell'amministrazione e per una individuazione degli obiettivi e delle priorità da perseguire per il futuro;

- dall'altro lato, ogni forma di partecipazione dei cittadini alle scelte dell'amministrazione crea le condizioni per un processo di rendicontazione più condiviso e meno *calato dall'alto*.

I due aspetti, benché connessi, non sono del tutto sovrapponibili. Un bilancio *sociale* non è necessariamente un bilancio *partecipato*. Nel primo caso (il bilancio sociale), come abbiamo visto nelle pagine precedenti, si tratta di realizzare uno strumento che intende *dar conto* ai cittadini dell'operato dell'ente, anche indipendentemente dal loro grado di partecipazione alle decisioni; nel secondo caso, invece (bilancio partecipato), si tratta di un processo di formulazione condivisa delle scelte dell'amministrazione, che non necessariamente condurrà all'elaborazione di un bilancio sociale.

Questa distinzione è importante perché ci consente anche di chiarire in che misura e sotto quale forma la partecipazione dei cittadini può essere una condizione, non necessaria ma particolarmente utile, per garantire una maggiore efficacia alla realizzazione del bilancio sociale³.

Va inoltre chiarito che l'espressione *cittadini* associata alla partecipazione è troppo generica perché possa essere resa operativa senza ulteriori specificazioni.

Se con essa intendiamo in senso stretto la rappresentanza dei *diritti di cittadinanza* potremmo articolare i cittadini in quattro segmenti (che nei casi concreti possono essere talvolta sovrapponibili):

- gli *individui*;
- le *reti*, generalmente informali, di relazioni parentali, di vicinato, di solidarietà o di altro genere;
- le *forme organizzate della società civile* (associazioni di interesse, professionali, culturali, istituzioni religiose, ecc.);
- le *organizzazioni civiche*, parte della società civile organizzata ma in essa distinte per un impegno a tutela di diritti e beni comuni che di fatto concorre all'attuazione di politiche pubbliche in cui sono impegnate in primo luogo le pubbliche amministrazioni.

Se invece attribuiamo all'espressione una connotazione più generica di *stakeholder* dell'amministrazione, quindi non solo come rappresentanti dei cittadini, ma come legittimi portatori di interesse nei confronti dell'amministrazione, dobbiamo allora ricomprendere nella classificazione anche tutta una serie di altri soggetti, interni ed esterni all'ente stesso:

- le istituzioni locali;
- i fornitori di beni e servizi;
- i finanziatori della attività pubblica, gli enti sovraordinati e gli organi di controllo;
- la stampa e i media locali;
- i dipendenti dell'amministrazione ai diversi livelli (i cosiddetti *stakeholder* interni).

3. Per una trattazione più ampia dell'importanza e delle modalità di coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni e nelle politiche pubbliche si rinvia al volume del Dipartimento della Funzione Pubblica – Programma Cantieri, a cura di L. Bobbio *Compiere scelte pubbliche a più voci. Manuale dei processi decisionali inclusivi*, Rubbettino editore, 2004.

Vediamo ora in che misura il processo di partecipazione dei cittadini/*stakeholder* può intersecare e favorire il processo di rendicontazione sociale.

Rendicontazione partecipata

Il coinvolgimento dei cittadini/*stakeholder* nel processo di rendicontazione può avere innanzitutto come obiettivo la condivisione degli ambiti di rendicontazione e del sistema dei conti, delle informazioni e degli indicatori su cui è costruito il bilancio sociale.

Si tratta di capire se i soggetti portatori di interesse ritengono condivisibili ed esaustivi gli oggetti di rendicontazione e gli indicatori individuati.

Il secondo obiettivo è quello della trasparenza e della chiarezza informativa del bilancio sociale, in modo da rendere accessibile il processo e verificare in itinere la fruibilità di quanto si sta realizzando.

Terzo obiettivo è l'inclusione degli *stakeholder* nel processo, chiedendo loro quali sono le attese e i possibili miglioramenti, sia relativamente alle politiche dell'amministrazione che al processo stesso di messa a regime del bilancio sociale.

Figura 5.2 Momenti di partecipazione dei cittadini al processo di redazione del bilancio sociale



La gestione della partecipazione dei cittadini/*stakeholder* al processo di rendicontazione sociale richiede comunque una serie di attività operative:

- definire le categorie di *stakeholder* per ogni ambito di rendicontazione;
- individuare i *soggetti appartenenti* alle categorie individuate e analizzare le attese (criticità, influenza, bisogni);
- creare un indirizzario di *stakeholder* selezionati e le procedure di aggiornamento del suddetto indirizzario;
- definire il momento specifico, all'interno del processo di contabilità sociale, in cui si vuole coinvolgere ciascuno specifico *stakeholder* (politiche, impianto contabile, indicatori, linee di budget);
- definire l'approccio (informazione, dialogo ecc.) e gli strumenti (*workshop*, *focus group*, questionario cartaceo, consultazione on line ecc.);
- realizzare le attività di coinvolgimento pianificate;
- pianificare le modalità di gestione delle attese rilevate (invio del bilancio sociale, riunione per le modifiche apportate, invio del report del verbale per comunicare le decisioni prese ecc.);
- pianificare le modalità di integrazione delle attese degli *stakeholder* con gli strumenti esistenti (sia istituzionali che volontari).

In tal modo, il processo di rendicontazione si configura anche come un processo di partecipazione, in cui ai cittadini singoli e associati è chiesto di prendere parte dall'inizio e non solo come *pubblico*.

L'attenzione al coinvolgimento dei cittadini per la realizzazione del bilancio sociale di mandato nel Comune di Cremona

Un bilancio di mandato che si vuole configurare come vero strumento di *accountability* e non di comunicazione autoreferenziale, prevede nel processo di costruzione il coinvolgimento diretto dei gruppi di portatori d'interesse. È una delicata fase di ascolto, che è ancora poco sperimentata a livello nazionale, perché presuppone momenti strutturati di verifica e confronto con i principali rappresentanti della comunità locale sulle scelte e i programmi attuati dall'amministrazione. Il Comune di Cremona ha però deciso d'intraprendere questa strada, nonostante il fattore di rischio, ancora più accentuato dal periodo elettorale prossimo.

Quindi sono stati individuati sei gruppi di portatori d'interesse da coinvolgere sulle principali aree dell'attività del comune quali:

- sicurezza e rapporti con il cittadino;
- politiche sociali;
- attività produttive;
- politiche culturali;
- politiche educative e giovanili;
- mobilità, territorio, ambiente e urbanistica.

L'individuazione dei portatori d'interesse è avvenuta durante un incontro tra gruppo di lavoro e sindaco e assessori, cercando di individuare per ogni area tematica le persone più significative, non tanto per carica istituzionale, ma per rappresentatività. I portatori d'interesse scelti sono stati 69.

FASI DI COINVOLGIMENTO

Luglio 2003

È stata inviata una lettera a tutti i 69 portatori d'interesse per chiedere la loro disponibilità a collaborare all'esperienza del bilancio di mandato e la loro disponibilità a partecipare ad un'intervista individuale e ai due *focus group*. Solo 7 portatori d'interesse hanno rinunciato, tutti gli altri hanno accolto favorevolmente l'invito dell'amministrazione.

Ottobre 2003

Il Comune di Cremona ha organizzato un convegno nazionale *Bilancio sociale e sistemi di gestione e controllo: nuovi strumenti di governo negli enti locali*, per presentare e valorizzare l'innovatività dell'iniziativa, sia in termini di comunicazione trasparente, sia di partecipazione reale offerta ai cittadini. Il convegno ha visto la partecipazione di 250 persone sia di provenienza cittadina che nazionale.

Nella seconda metà di ottobre sono stati intervistati dalla società di consulenza individuata dal comune, tutti i 62 portatori d'interesse che hanno dato la propria disponibilità. Prima dell'intervista è stato inviato a tutti un documento di prebilancio di mandato (vedere punto successivo n. 3) che illustra in modo chiaro e ordinato e misurabile l'operato del comune in ciascuna area d'interesse di ognuno. Durante l'intervista veniva chiesto ai portatori d'interesse di esprimere il proprio parere su ogni argomento presente nel documento. Le interviste, per scelta, sono state condotte dalla società esterna, per non condizionare i portatori d'interesse nell'espressione del proprio parere.

Novembre 2003

Alla fine di novembre è partito il primo giro dei 6 *focus* con i portatori d'interesse, divisi ognuno per area tematica. I portatori d'interesse hanno espresso le proprie osservazioni sul documento di prebilancio, consegnato a loro per l'intervista individuale, per raccogliere il *feedback* che ogni gruppo ha fornito rispetto ai contenuti del documento nel settore d'intervento considerato, con particolare riguardo alla valutazione del ruolo dell'ente, al livello di conoscenza degli interventi realizzati, alle esigenze non soddisfatte. Alla luce dei risultati ottenuti sono stati integrati i sei documenti di prebilancio, per la stesura finale del documento. I *focus* sono stati condotti dalla società di consulenza esterna, senza la presenza di rappresentanti del comune, sempre per non condizionare i portatori d'interesse.

Gennaio 2004

Verso la metà di gennaio, si è svolto il secondo ciclo di *focus group*. Al *focus* hanno partecipato anche il sindaco e l'assessore o gli assessori interessati per un confronto e un dibattito il più possibile produttivo sui temi emersi. Ad ogni assessore è stato fornito un resoconto dettagliato delle principali questioni emerse durante le interviste e il *focus* precedente. In tal modo gli assessori si sono preparati agli incontri, raccogliendo le informazioni necessarie ed offrendo ai *focus group* una risposta esauriente e documentata sulle questioni poste in rilievo.

10 febbraio 2004

Si è svolto il convegno finale di presentazione del bilancio di mandato alla città, per chiudere il lavoro realizzato. Durante il convegno si è tenuta una tavola rotonda con 6 cittadini portatori d'interesse, che hanno raccontato la loro esperienza di bilancio di mandato. Durante il convegno è stato distribuito il documento finale del bilancio di mandato.

Gli strumenti di partecipazione normalmente utilizzati dalle amministrazioni sono i *focus group*, i *workshop* e i Forum Agenda 21.

Focus group

Il *focus group* è una discussione:

- attentamente pianificata per ottenere percezioni su un'area d'interesse definita, in un ambiente permissivo e assolutamente non prescrittivo;
- condotta con circa 7/10 persone da un moderatore;
- gradevole e spesso divertente per i partecipanti che condividono le loro idee e percezioni,
- in cui i componenti del gruppo si influenzano reciprocamente, interagendo durante il suo svolgimento.

Per realizzarla e condurla occorre tener conto di alcune *regole*:

- la selezione dei partecipanti, la natura dello scambio e la definizione delle regole del gioco aiutano ad instaurare un clima permissivo e un ambiente libero;
- si impiega un metodo induttivo per sollecitare l'espressione del vissuto individuale, tramite la semplice presentazione di tematiche da parte del moderatore;
- i temi da discutere devono essere determinati in modo preciso ed essere concettualmente dipendenti l'un l'altro;
- i dati raccolti devono essere analizzati in funzione delle variabili determinanti il tema in modo da definirne chiaramente i contenuti;
- l'indagine deve essere condotta con gruppi eterogenei per ciascuna tipologia di *stakeholder* con la finalità di definire temi e strumenti trasversali.

Workshop

Un *workshop* è una discussione:

- attentamente pianificata per ottenere valutazioni di gruppo su un'area d'interesse definita, in un ambiente gestito in modo strutturato sia nei contenuti che nei tempi;
- condotta da un moderatore con almeno 15 persone organizzate in gruppi da 4/5 persone l'uno;
- articolata in un primo momento di gruppo in cui i partecipanti condividono una posizione di gruppo e un secondo momento plenario in cui i gruppi discutono le diverse posizioni;
- in cui i componenti del gruppo arrivano a posizioni di sintesi a partire da schede di lavoro strutturate.

Un *workshop* può svolgersi nel seguente modo:

- selezionare i partecipanti e definire le regole del gioco per aiutare ad attivare un clima creativo;
- dividere i partecipanti in gruppi al massimo di 4/5 persone, a ciascun gruppo viene data una diversa tematica da discutere, viene predisposta una scheda per guidare la discussione;

- ogni gruppo nomina un portavoce che illustra i risultati della discussione in plenaria;
- il moderatore assicura l'attinenza delle discussioni al tema, il rispetto dei tempi, il raggiungimento dei risultati;
- al termine dell'incontro si condividono le posizioni assunte.

Il Forum di Agenda 21 Locale

Agenda 21 è un nuovo strumento di *governance* a livello urbano per le politiche di sostenibilità, un processo partecipato tra tutti i settori e attori del territorio locale per elaborare un Piano di Azione per il 21° secolo (Agenda 21 Locale) di sviluppo sostenibile.

In Italia oltre 300 comuni, province e enti territoriali hanno avviato il processo di consultazione della comunità conosciuto come Agenda 21 locale al fine di elaborare un piano locale condiviso tra tutti gli *stakeholder* per lo sviluppo sostenibile del territorio. Tali processi hanno portato alla redazione di piani e di sistemi di indicatori. Inoltre, hanno attivato periodici momenti di consultazione *multi-stakeholder* per la verifica dei risultati in relazione agli impegni contenuti nel piano. Tali forum sono una possibile sede naturale di dialogo *multistakeholder* anche per il bilancio sociale.

Coinvolgimento dei cittadini per la realizzazione del bilancio sociale dei giovani nel Comune di Ferrara

Sono stati coinvolti i ragazzi del Forum di Agenda Under 21 nella fase centrale di costruzione del piano dei conti al fine di ottenere opinioni e considerazioni in merito al progetto del bilancio sociale e soprattutto ai contenuti dello stesso. A loro è stato chiesto di valutare la struttura e tutto ciò che riguarda il bilancio sociale ed intervenire, attraverso proposte nuove e ove necessario, esprimere le dovute critiche.

Tutto ciò che è emerso da questo incontro è stato poi presentato pubblicamente di fronte a tutta la cittadinanza in un forum di Agenda Under 21, individuando principalmente i punti di forza, le criticità e i risultati raggiunti attraverso il progetto di bilancio sociale.

Dalla partecipazione alla rendicontazione alla rendicontazione della partecipazione

La partecipazione dei cittadini ai processi di rendicontazione sociale deve servire, come abbiamo detto, a condividere la valutazione dei risultati e degli obiettivi futuri dell'ente. Va da sé che essa si collega direttamente al tema e al processo della programmazione partecipata.

È chiaro che quanto più i cittadini partecipano ai processi di definizione delle priorità e di formulazione delle scelte dell'amministrazione, tanto più coerente sarà il contenuto del processo di rendicontazione con quanto già condiviso.

Non solo. Se la partecipazione dei cittadini è considerata dall'ente una priorità e un'attività rilevante, il processo di rendicontazione deve *render conto* anche della stessa attività di partecipazione; nel suo

oggetto, cioè, devono essere inserite anche le politiche di promozione e sostegno della partecipazione (la realizzazione dei forum, dei *workshop*, degli incontri partecipati).

Come abbiamo richiamato nel paragrafo 4.3.1, il documento di rendicontazione deve infatti prevedere uno spazio in cui presentare i risultati dei diversi momenti di partecipazione, indicando le modalità di partecipazione attivate, le osservazioni e i suggerimenti raccolti.

C'è infine un ultimo aspetto che acquista una importanza e un'attenzione rilevante da parte delle amministrazioni pubbliche e delle istituzioni in generale. Si tratta del tema della sussidiarietà orizzontale sancita dal nuovo art. 118, ultimo comma, della Costituzione italiana, che recita "Stato, regioni, province, città metropolitane, comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

Alla luce di questo articolo, il rapporto tra rendicontazione e partecipazione si sviluppa anche lungo un'altra dimensione, quella della rendicontazione delle azioni civiche promosse da cittadini attivi nell'ambito di politiche di cui l'ente in questione ha la responsabilità ultima.

5.3 Il bilancio sociale e i processi di cambiamento organizzativo

Abbiamo già avuto modo di sottolineare come il bilancio sociale sia uno strumento che produce i suoi effetti rilevanti non solo all'esterno ma anche (e talvolta soprattutto) all'interno dell'amministrazione, se associato ad un'attività di comunicazione e di coinvolgimento attivo dei dipendenti.

Più in generale, la realizzazione del bilancio sociale, intesa come processo di rendicontazione annuale, può diventare uno strumento particolarmente efficace per accompagnare processi di cambiamento e di apprendimento organizzativo dell'amministrazione.

A tal fine, è necessario che l'amministrazione crei alcune condizioni o favorisca, proprio a partire dal processo di rendicontazione sociale, la costruzione progressiva di alcuni *meccanismi* che legano il bilancio sociale ad altri processi/strumenti interni.

Un modo per capire quali siano tali meccanismi, e più in generale i fattori critici di successo all'interno di un'amministrazione nella realizzazione del bilancio sociale, consiste nell'andare a leggere i principali ostacoli o elementi di criticità incontrati dalle amministrazioni che sinora lo hanno sperimentato, facendo tesoro della loro esperienza.

Nella tabella sono riportate le percentuali relative al grado di importanza di tredici diversi fattori di criticità rilevati nelle amministrazioni che hanno realizzato documenti di rendicontazione sociale e partecipato al Laboratorio del Programma Cantieri sul bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche⁴.

4. Ricordiamo, si tratta di 15 amministrazioni composte da 10 comuni, 4 province e un'azienda sanitaria; per l'elenco dettagliato si rinvia all'introduzione.

Tabella 5.1 Quadro sinottico delle principali criticità riscontrate nella realizzazione del bilancio sociale

	Nessuna	Bassa	Media	Elevata
Sostegno politico al progetto	57,1%	28,6%	7,1%	7,1%
Definizione degli obiettivi del progetto	64,3%	14,3%	14,3%	7,1%
Definizione delle responsabilità	21,4%	64,3%	14,3%	0,0%
Coordinamento tra le unità organizzative	21,4%	35,7%	35,7%	7,1%
Coordinamento con i consulenti	42,9%	21,4%	21,4%	0,0%
Coordinamento con altri enti pubblici	35,7%	21,4%	0,0%	7,1%
Incentivi legati agli obiettivi del progetto	42,9%	7,1%	14,3%	14,3%
Problemi nella fase di progettazione	7,1%	42,9%	28,6%	21,4%
Specifiche competenze interne	28,6%	64,3%	7,1%	0,0%
Risorse logistiche e tecniche	14,3%	57,1%	14,3%	14,3%
Risorse economico-finanziarie	35,7%	50,0%	7,1%	7,1%
Coinvolgimento del personale	35,7%	14,3%	42,9%	7,1%
Circolazione di dati ed informazioni	21,4%	35,7%	28,6%	14,3%

Come si evince chiaramente dai dati, i principali fattori di criticità riguardano prevalentemente dimensioni organizzative, vale a dire:

- problemi nella fase di progettazione (medio-elevata criticità per circa il 50% delle amministrazioni);
- coinvolgimento del personale (media criticità per ben il 43% delle amministrazioni);
- circolazione di dati e informazioni (medio-elevata criticità per tre amministrazioni su cinque);
- coordinamento tra le unità organizzative (media criticità per più di un'amministrazione su tre).

Particolarmente interessante è il dato relativo alla scarsa criticità di fattori normalmente addotti a cause di vincolo o di blocco all'innovazione:

- sostegno politico al progetto (nessun problema per il 57% dei casi e comunque bassa criticità);
- definizione degli obiettivi del progetto;
- risorse economico-finanziarie;
- risorse logistico e tecniche.

Insomma, le risorse, la chiarezza degli obiettivi e la volontà politica non sono tra i principali fattori critici nella realizzazione del bilan-

cio sociale, che invece si scontra spesso nella fase attuativa con difficoltà di coinvolgimento e di integrazione tra le diverse strutture interne all'amministrazione e con problemi di progettazione.

Abbiamo già parlato della centralità dei processi di comunicazione interna per sostenere e garantire efficacia interna ed esterna al processo di rendicontazione.

Vediamo ora quali sono altri elementi chiave che possono nel tempo favorire un maggior raccordo tra utilizzo del bilancio sociale e processi di sviluppo organizzativo

a. Prevedere una regolare periodicità

È opportuno che la realizzazione del bilancio sociale sia un'esperienza positiva destinata ad essere ripetuta nel corso degli anni e non ad essere abbandonata dopo la prima edizione, sia per non vanificare l'accumulo di esperienza, che potrà portare nel tempo ad una contrazione dei tempi e dei costi necessari alla sua elaborazione, sia per garantire una credibilità dello strumento nei confronti dei portatori d'interesse e della opinione pubblica in generale.

La regolarità della rendicontazione è infatti di per sé fonte di credibilità e di legittimazione al processo stesso verso l'esterno, ma anche segno di un impegno e di una volontà dei vertici dell'organizzazione che coinvolge e motiva tutto il personale.

b. Dare più importanza al processo che non allo strumento

Il modo migliore di rendere utile e utilizzabile il bilancio sociale non è nel dire ogni anno *dobbiamo farlo*, ma nel mantenere alta l'attenzione all'importanza del processo di rendicontazione dell'amministrazione nei confronti dell'esterno. Tenere desta la domanda: perché farlo? Possono cambiare le forme, ma non dovrebbe venir meno l'esigenza di *rendere conto* e di costruire a tal fine un sistema sempre più evoluto di rendicontazione sociale.

L'attenzione al processo comporta inoltre una visione relazionale del bilancio sociale, cioè come strumento di dialogo e di confronto, che non è riconducibile al mero adempimento della predisposizione di un documento, ma all'occasione per dar voce e consolidare il *patto* tra amministrazione e cittadini. Il bilancio sociale, l'abbiamo già detto, non dovrebbe essere importante per ciò che è ma per le azioni che innesca.

c. Collegare il bilancio sociale a azioni formative e a interventi di sviluppo organizzativo e delle competenze

Consolidare il processo significa anche rafforzare le competenze specialistiche interne del personale intorno al tema della rendicontazione sociale e, in più generale, fornire una diffusa informazione e formazione sul corretto svolgimento del processo.

L'investimento sulla formazione per la realizzazione del bilancio sociale nella Provincia di Parma

Parallelamente al progetto operativo in corso, nel mese di maggio 2003, è stato svolto un corso di formazione interno, tenuto da consulenti esperti della materia, interamente dedicato al tema bilancio sociale e rivolto a tutti i dipendenti dell'ente. Hanno partecipato 188 persone (circa il 43% delle risorse umane totali), contattate con invito personalizzato al corso, in gruppi formati per aree omogenee di servizi. È stato inoltre rilasciato un attestato di partecipazione al corso.

Al termine del progetto, dopo la presentazione in un convegno tenutosi nel mese di giugno, aperto a tutte le risorse dell'ente, è stata inviata una e-mail di invito a visitare il modulo web creato sul bilancio sociale e pubblicato online sul sito dell'amministrazione provinciale e sulla rete intranet.

La formazione come premessa alla sperimentazione del bilancio sociale nel Comune di Terni

Per l'introduzione sperimentale del bilancio sociale si è reso necessario attuare la formazione sulla contabilità sociale, sulle metodologie per la stesura del bilancio sociale, tecniche di gestione, attuazione e diffusione (in ambito locale e nazionale) dello stesso, nonché sulla sua validità quale strumento di comunicazione e coinvolgimento. Sono stati interessati circa 100 dipendenti dell'ente (soprattutto dirigenti e funzionari).

Formazione specifica per gli operatori coinvolti nel Comune di Copparo

Il personale è stato coinvolto in attività formativa sia attraverso la presentazione e diffusione dei contenuti del progetto, sia attraverso l'identificazione degli indicatori e del sistema di misurazione e la gestione del sistema informativo. Si sono attuati incontri formativi capillari con il personale per acquisire un metodo di raccolta, catalogazione, trasmissione dati, incentivandolo ad apportare tutti i suggerimenti ritenuti utili per la formulazione degli indicatori, l'analisi dei dati e la costruzione della relazione sui punti di forza e di debolezza.

La formazione sui livelli apicali dell'amministrazione per la realizzazione del bilancio sociale di mandato nel Comune di Cremona

È stata organizzata una sessione formativa plenaria, alla quale hanno partecipato:

- sindaco e assessori (9 su 9);
- dirigenti, responsabili di posizioni organizzative e il gruppo di lavoro (40 su 44).

È stata realizzata attività di formazione preliminare alla redazione del bilancio di mandato, più specifica, rivolta alle figure apicali di ogni settore (15 gruppi da tre/quattro persone) per 52 incontri.

Oltre alla formazione, il bilancio sociale deve essere anche occasione di miglioramento e sviluppo organizzativo, almeno in due direzioni.

Da un lato, come occasione per ripensare la funzionalità del proprio assetto organizzativo rispetto ai risultati raggiunti; il bilancio sociale fornisce infatti un quadro dei livelli di performance raggiunti dall'amministrazione, che è il segno anche dell'efficacia del modello organizzativo adottato. Attraverso il bilancio sociale è possibile ripensare e introdurre modifiche nell'organizzazione per rafforzare, ad esempio, la responsabilità su aree critiche non presidiate, migliorare processi intersettoriali interni, ridefinire la collocazione del personale, individuare fabbisogni di competenze e formativi del personale;

Dall'altro lato, nella stessa fase di costruzione del bilancio sociale si rende opportuno coinvolgere tutta l'organizzazione e mettere in evidenza le relazioni che intercorrono tra settori diversi nell'erogazione dei servizi e nell'attuazione delle politiche. Il bilancio sociale non deve certo essere confinato come attività di esclusiva competenza della ragioneria o del servizio di controllo interno. Il processo stesso di realizzazione del bilancio sociale deve dunque essere interpretato e utilizzato da chi lo dirige e ne ha la responsabilità come occasione di rafforzamento della conoscenza e dell'integrazione tra aree e strutture diverse dell'amministrazione.

d. Raccordare il bilancio sociale al processo di programmazione e agli altri processi gestionali

Abbiamo già visto come il bilancio sociale può essere uno strumento prodotto non dopo ma durante il processo di programmazione e controllo annuale dell'amministrazione.

Per arrivare a questo risultato occorre tuttavia che siano sviluppati tutti gli altri elementi che compongono il sistema di rendicontazione dell'amministrazione e la loro progressiva integrazione.

In particolare, deve essere innovato il processo operativo che guida la produzione dei vari documenti, dalla contabilità generale, alla contabilità analitica, alla misurazione degli indicatori di risultato all'interno di un sistema integrato di controllo di gestione.

In assenza di un sistema di controllo di gestione definito e a regime, tutta la fase di costruzione e di successiva alimentazione del sistema di rilevazione ai fini della rendicontazione sociale diventa particolarmente complessa e risultare lacunosa per la non disponibilità delle informazioni necessarie.

Il bilancio sociale richiede una forte consapevolezza dell'importanza della misurazione e della capacità di produrre dati in modo corretto e tempestivo.

Le informazioni contenute nei documenti di programmazione strategica sono state confrontate ed integrate con altre informazioni (qualitative e quantitative), ricavate dai documenti di programmazione gestionale dell'azione amministrativa, in particolare dai Piani esecutivi di gestione 2000-2003, comprensivi dei relativi piani dettagliati degli obiettivi, e dalle corrispondenti rendicontazioni a cura del controllo di gestione.

Queste informazioni hanno riguardato:

1. gli obiettivi assegnati alla struttura organizzativa dell'ente (centri di responsabilità gestionale) e il loro rapporto con le strategie ed i programmi di intervento definiti nelle Relazioni previsionale e programmatica;
2. i tempi di realizzo (preventivo-consuntivo);
3. gli indicatori di attività, efficienza, efficacia (preventivo-consuntivo) laddove presenti;
4. gli indicatori di attività relativi alla gestione ordinaria dei servizi e degli uffici organizzati per settori, servizi, unità operative;
5. le risorse finanziarie assegnate ed impegnate per la realizzazione degli obiettivi e in generale lo svolgimento della gestione ordinaria.

Oltre ai Peg, una significativa mole di informazioni è stata ricavata dal monitoraggio sistematico delle opere pubbliche realizzate o in corso di realizzazione, sia in termini di stati d'avanzamento (tempi di realizzo) che in termini di impegno finanziario (valore definitivo del quadro economico, liquidazioni stati avanzamento lavori, forme di finanziamento).

e. Raccordare il bilancio sociale al processo di pianificazione e controllo strategico

In realtà per sua natura, la rendicontazione sociale prima ancora che al processo annuale di programmazione e controllo dell'amministrazione si riconnette al processo di pianificazione e controllo strategico⁵.

L'attività di controllo strategico si esplica, infatti, nella definizione della congruenza tra la mission dell'ente, gli indirizzi strategici, gli obiettivi politici-programmatici, le aree d'intervento, gli obiettivi operativi, i programmi realizzati, le risorse impiegate e i risultati raggiunti.

È quindi un processo essenziale di auto-diagnosi e di verifica dell'avanzamento complessivo della realizzazione progettuale dell'amministrazione, che ben si integra con la prospettiva della rendicontazione sociale, che intende porre attenzione allo stesso legame (*mission*-indirizzi-obiettivi-programmazioni-risultati), ma dal punto di vista dei portatori di interesse esterni⁶.

5. Il Decreto Legislativo 286 del 30 luglio 1999, il testo Unico del 2000, le leggi sull'ordinamento degli enti locali, ed il Decreto Legislativo 267 del 18 agosto 2000, hanno introdotto, nell'ambito dei controlli interni, il controllo strategico. L'art.1 lettera d) del Decreto 286 stabilisce di: "valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti". Al controllo strategico è quindi assegnato l'obiettivo di collegare gli indirizzi

di governo dell'ente all'attività amministrativa e gestionale.

6. In altri Paesi, tipicamente del mondo anglosassone (Stati Uniti, Canada, Australia, Nuova Zelanda), dove il processo di reporting sociale è strettamente connesso con una forte attenzione al performance management, quindi alla valutazione dei risultati, spesso i processi di pianificazione strategica dei governi locali sono fortemente connessi a processi di partecipazione e definizione condivisa con gli *stakeholder* di obiettivi e indicatori chiave di risultato.

Questi ultimi anni hanno segnato l'avvio di una nuova epoca per le politiche sociali nel nostro Paese. I recenti cambiamenti legislativi, non da ultimo la Legge quadro n. 328/2000 sul sistema integrato di interventi e servizi sociali, hanno ridisegnato un nuovo assetto di governo in cui sono i comuni ad essere investiti della promozione di reti di partecipazione, a dover indicare le priorità in ordine al livello dei bisogni e alle risorse disponibili, a stringere patti e collaborazioni per dare concretezza al principio di sussidiarietà.

Coerentemente con gli indirizzi nazionali e regionali, il Comune di Bologna è giunto ad elaborare nel maggio del 2002 il primo Piano sociale di zona, come strumento di programmazione e pianificazione dell'offerta integrata di interventi e servizi sociali a livello comunale per il biennio 2002-2003, cui sono seguiti gli attuativi 2003 e 2004 (come stralcio e proseguo della prima sperimentazione 2002-2003 confermandone gli indirizzi strategici).

La realizzazione del *Rapporto etico* sui vari ambiti di intervento (anziani, infanzia, disabili, esclusione sociale, immigrazione) si è rivelata preziosa nella definizione del Piano di Zona, in quanto ha permesso di ricostruire il quadro dei bisogni sociali e del livello qualitativo e quantitativo dell'offerta comunale dei servizi.

La maggiore interazione fra i due strumenti sarà l'obiettivo primario dei prossimi anni, nella prospettiva di innescare un processo circolare fra definizione pluriennale delle strategie (Piano sociale di zona) e *Rapporto*, inteso come strumento di valutazione dell'efficacia dei servizi e delle politiche che il comune è stato in grado di realizzare. Forse una delle principali opportunità che il *Rapporto* ha offerto è proprio la ricchezza che può scaturire dal confronto e scambio tra le diverse professionalità e competenze all'interno dell'ente: l'introduzione della contabilità sociale ha consentito di unificare *tavoli* tra loro non sempre comunicanti, fornendo all'organizzazione una nuova chiave di lettura di se stessa e delle proprie attività, trasversale alle competenze funzionali e di area, più centrata sulle finalità e sui destinatari.

f. Collegare il bilancio sociale a strumenti di valutazione della qualità dei servizi

Il bilancio sociale ben si integra con la sperimentazione da parte dell'amministrazione di processi e strumenti di valutazione della qualità dei servizi, in particolare attraverso indagini di *customer satisfaction*. Se infatti l'obiettivo è quello di rendere conto dei risultati prodotti dal punto di vista del cittadino, nell'ambito dei servizi erogati una delle modalità più efficaci di valutare il risultato è quello di dare la parola all'utente/cliente.

Le indagini di *customer satisfaction* consentono di "individuare il potenziale di miglioramento dell'amministrazione, nonché dei fattori su cui si registra lo scarto maggiore tra ciò che l'amministrazione è stata in grado di realizzare e ciò di cui gli utenti hanno effettivamente bisogno o che si aspettano di ricevere".⁷

Una corretta e sistematica rilevazione della qualità percepita nei differenti ambiti di attività dell'amministrazione può sicuramente contribuire a dare importanza e validità ai contenuti e al processo stesso di costruzione del bilancio sociale⁸.

7. Dalla direttiva del Ministro della Funzione Pubblica L. Mazzella sulla rilevazione della qualità percepita dai cittadini (marzo 2004).

8. Per un'indicazione metodologica al riguardo si rinvia al Manuale del Dipartimento della Funzione Pubblica – Programma Cantieri (a cura di A. Tanese, G. Negro e A. Gramigna), *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbettino editore, 2004.

Bilancio sociale e indagini di *customer satisfaction*

Per evidenziare il confronto tra le aspettative dei diversi *stakeholder* e quanto realizzato dal Comune di Terni, sono stati inseriti nel bilancio sociale i risultati emersi dalle indagini di *customer satisfaction* effettuate nei servizi sociali e culturali. Di seguito sono riportate le principali azioni svolte e le metodologie impiegate.

1. *Focus group* per valutare la qualità dei servizi forniti agli anziani. La valutazione sulla qualità dei servizi forniti agli anziani è stata realizzata con un apposito incontro con gli interlocutori interni ed esterni impiegando la metodologia dei *focus group* (procedura d'indagine qualitativa basata sull'interazione di gruppo). Il *focus group* è stato effettuato al fine di ricostruire le percezioni degli *stakeholder* rispetto alla qualità dei servizi erogati e soprattutto al processo di erogazione. I partecipanti all'incontro sono stati selezionati in modo da rappresentare i principali interessi legati alle problematiche degli anziani. Si è trattato in particolare di rappresentanti del mondo dell'associazionismo e del volontariato, dei centri sociali, delle cooperative sociali e delle strutture comunali interessate. Gli oggetti di indagine hanno riguardato il contesto di riferimento rappresentato dal territorio e dai bisogni della popolazione; la rete dei servizi: ruoli e funzioni degli attori ed integrazione; i rapporti con il comune: il contatto e coinvolgimento; la qualità dei servizi: cosa e come valutare.
2. *Indagine* sui bisogni culturali. È stata realizzata un'indagine sia in ordine ai bisogni ed alle aspettative culturali della popolazione sia in ordine alla percezione delle manifestazioni e dei servizi culturali forniti alla città. Tutte le fasi dell'indagine sono state concepite come un percorso partecipato di lavoro svolto tramite un questionario composto da 13 domande rivolte ad un campione, statisticamente significativo e come tale rappresentativo, riguardante l'1% della popolazione residente e stratificato per età e sesso. L'indagine è stata effettuata anche mediante l'invio dei questionari ad alcune associazioni culturali.

Indagini di *customer satisfaction* e bilancio sociale

Le indagini di *customer satisfaction* sono state realizzate nel 2003 e i risultati raccolti saranno inseriti nel bilancio sociale del 2003.

Al fine di rilevare la soddisfazione dei cittadini nei confronti dei servizi erogati dal comune, sono stati distribuiti circa 1000 questionari di *customer satisfaction* alla popolazione copparese e ne sono stati raccolti circa 900 compilati dagli utenti che si recavano presso gli sportelli comunali.

Inoltre, sono stati effettuati n.13 colloqui con testimoni privilegiati della città ed è stata effettuata un'importante rilevazione attraverso questionari distribuiti a tutti i dipendenti.

La valutazione del gradimento del bilancio sociale

Il Comune di Cremona non ha svolto indagini di *customer satisfaction*, ma ha allegato al bilancio sociale di mandato un questionario per rilevare la qualità della pubblicazione.

Gli esiti delle indagini di customer satisfaction svolte (diverse nel corso degli anni nel Comune di Bologna soprattutto in riferimento ai servizi sociali ed educativi: assistenza domiciliare e strutture per anziani, nidi e scuole d'infanzia), sono stati inseriti nel *Rapporto etico* come parte integrante della verifica sulla qualità/efficacia dei servizi e sulla percezione dell'attività dell'amministrazione da parte dei cittadini.

g. Collegare il bilancio sociale alla valutazione delle politiche pubbliche

Tutto il processo di rendicontazione sociale, sulla base di ciò che abbiamo detto a partire dal primo capitolo, è fortemente finalizzato al miglioramento delle capacità di elaborazione e attuazione delle politiche pubbliche, cioè al rafforzamento del *policy making*. Il primo momento del processo di formulazione delle politiche pubbliche parte dall'individuazione dei problemi della collettività, e quindi da una lettura dei bisogni e da una interpretazione della realtà di riferimento⁹.

Questa attività di lettura della realtà richiede lo sviluppo di strumenti di analisi e monitoraggio dei fenomeni sociali, di anticipazione dei problemi. È un ruolo di interpretazione della realtà in cui l'amministrazione non si limita a recepire esigenze e richieste provenienti dall'esterno, ma svolge una funzione di guida e di orientamento per la comunità, al fine di creare valore.

Tutta l'attività di valutazione delle politiche pubbliche è strettamente connessa al processo di rendicontazione sociale, perché è finalizzato prevalentemente a valutare l'impatto esterno delle politiche, cioè la loro ricaduta esterna (*outcome*), in un'ottica del tutto in linea con quella del bilancio sociale.

È su questo terreno peraltro che le amministrazioni pubbliche scontano in Italia un deficit di strumenti e di pratica della valutazione, che costituisce indubbiamente un ambito di sperimentazione e di innovazione importante per i prossimi anni.

5.4 La rendicontazione sociale come oggetto di politica pubblica

È possibile ipotizzare che la rendicontazione sociale non sia affidata unicamente all'iniziativa del singolo ente ma che sia inserita in un quadro più ampio di promozione, indirizzo e coordinamento tra amministrazioni?

Se la realizzazione del bilancio sociale non può che essere di competenza dell'amministrazione che lo adotta, tuttavia il tema si presta a molteplici occasioni di scambio tra amministrazioni, sia come con-

9. La capacità delle amministrazioni pubbliche di leggere la realtà è stata indicata recentemente come una delle questioni rilevanti dell'agenda per le il cambiamento nella *Summer School* organizzata dal Fornez e dal Programma Cantieri – Dipartimento della Funzione Pubblica ad Alghero (12-14 giugno 2003) sul tema *Complessità sociale, azione amministrativa, cambiamento organizzativo*.

fronto di pratiche di rendicontazione, sia come indirizzo e diffusione di una cultura della rendicontazione da parte dei livelli di governo sovraordinati.

Ad esempio, le amministrazioni regionali potrebbero svolgere una funzione di stimolo e coordinamento nei confronti degli enti locali del proprio territorio, per sostenere e promuovere la sperimentazione del bilancio sociale, o anche per proporre la sperimentazione di modalità di dialogo interistituzionale diverso (è il caso, presentato nel capitolo 1.4.4, di introduzione del *bilancio di missione* tra le aziende sanitarie dell'Emilia Romagna promosso dall'assessorato regionale).

Ma il bilancio sociale può costituire anche occasione di confronto spontaneo dal basso, cioè tra amministrazioni diverse, che vogliano confrontarsi tra loro, in mancanza di riferimenti normativi e metodologici univoci.

Il confronto di esperienze promosso dall'Upi e dall'Anci Emilia Romagna

Una recente iniziativa di particolare interesse è quella promossa congiuntamente dall'Upi e dall'Anci dell'Emilia Romagna, e finalizzata a promuovere il confronto tra gli enti locali della regione che hanno realizzato o in corso sperimentazioni di bilancio sociale.

Tale iniziativa peraltro poggia sull'esistenza di una *comunità di pratiche*, quella dei *controller* dell'Anci-Emilia Romagna, che ha individuato nel monitoraggio dell'impatto, dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche e dei servizi pubblici uno dei temi di maggiore interesse. Questa comunità di pratiche, nato all'inizio del 2003, proprio come luogo di confronto e diffusione delle esperienze di controllo di gestione, raccoglie gli addetti al controllo di gestione degli enti locali dell'Emilia Romagna. Attraverso la mailing list e un proprio sito (www.anci.emilia-romagna.it/controller) il gruppo discute e analizza tematiche comuni, tra cui anche il tema dell'*accountability* e, in particolare, la realizzazione del bilancio sociale.

Sinora, attraverso incontri guidati e la compilazione di una scheda di autovalutazione delle esperienze di bilancio sociale negli enti locali della Regione, ha promosso un confronto e un dibattito al fine di individuare elementi di riflessione e di valutazione comune delle esperienze in corso in tema di rendicontazione sociale.

È possibile insomma ipotizzare che la sperimentazione di forme di rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche muova progressivamente dall'ambito pionieristico che sinora l'ha caratterizzata per proporsi come terreno di innovazione su scala più ampia e al di là della singola amministrazione.

In tal senso, la promozione di processi e forme di rendicontazione sociale può diventare oggetto di una specifica politica pubblica, o quanto meno di iniziative condivise tra più amministrazioni. Di seguito si forniscono alcune possibili occasioni e attività di scambio.

a. la costituzione di laboratori e gruppi di lavoro per confrontare le esperienze, elaborare riflessioni comuni e produrre o verificare linee guida; il Laboratorio del Programma Cantieri si è proposto proprio questo obiettivo ed ha adottato questo spirito di ricerca; a

partire proprio dalla redazione e diffusione di questo manuale, il Programma prevede l'attivazione di uno specifico Cantiere di innovazione dedicato al bilancio sociale cui potranno aderire tutte le amministrazioni interessate a sperimentare logiche e strumenti di rendicontazione sociale all'interno di un percorso condiviso e assistito;

- b. la promozione di attività formative e di informazione/sensibilizzazione sul significato e sui vantaggi della sperimentazione di forme di rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche, rivolte non solo ai diversi attori all'interno delle amministrazioni (politici, dirigenti, funzionari) ma anche agli stessi cittadini e interlocutori delle amministrazioni all'interno del mondo imprenditoriale e associativo;
- c. la sperimentazione di forme di *benchmarking di accountability* tra amministrazioni, per porre a confronto indicatori di performance non dal punto di vista economico-finanziario ma dal punto di vista degli effetti e delle ricadute sociali dell'azione amministrativa (un *benchmarking* della *qualità di vita* delle comunità locali, ad esempio).

Una trattazione a parte merita infine la possibilità di promuovere un dibattito congiunto sul tema della responsabilità sociale pubblica e su quello della responsabilità sociale delle imprese, le cui differenze, pur all'interno di uno scenario comune, sono state approfondite nel paragrafo 1.3.

Esiste ed è crescente negli ultimi anni l'attenzione del mondo imprenditoriale, del volontariato, dell'associazionismo e dell'opinione pubblica in generale allo sviluppo di una cultura della responsabilità sociale delle imprese. L'obiettivo è quello di favorire lo sviluppo attivo di un ruolo diverso dell'impresa nella società, non più finalizzato solo al profitto, ma alla qualità del ruolo che esprime, alle prospettive e occasioni che offre per sperimentare forme di cooperazione sociale (ad esempio, con l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati), al rispetto dei diritti e alla tutela dell'ambiente, alla salute dei lavoratori e alla creazione, in generale, di valore per la società. Lo slogan innovativo intende ribaltare una vecchia concezione: "Ciò che è buono per l'impresa è buono anche per la società", con la formula: "Ciò che è buono per la società è buono per l'impresa".¹⁰

Ora, a fronte di questo percorso di scoperta di un nuovo ruolo dell'impresa nella società, esiste uno spazio molto fertile di integrazione con il tema della responsabilità sociale delle amministrazioni pubbliche. Infatti, aumentare il grado di responsabilità sociale delle imprese non può non essere oggetto, oltre che di attenzione da parte delle imprese stesse, anche di una specifica azione e politica pubblica. Può esistere, in altri termini, una precisa responsabilità dell'ente pubblico nel garantire, promuovere e favorire l'introduzione e lo sviluppo di strumenti (normativi, finanziari, di certificazione, di formazione e informazione, ecc.) per la responsabilità sociale delle imprese.

10. Moro G., Profumo A., *PlusValori - La responsabilità sociale dell'impresa*, Baldini e Castoldi, Milano, 2003.

D'altro canto, l'impresa che si impegna in un programma di responsabilità sociale contribuisce essa stessa a migliorare la qualità della vita della collettività locale e, quindi, alla produzione di una politica pubblica. Per questo è opportuno ripensare e sviluppare tutte le forme di promozione e di sostegno da parte delle amministrazioni pubbliche ad un coinvolgimento attivo delle imprese in attività e comportamenti di tipo etico e solidaristico.

Questo è tanto più vero e importante a livello locale, dove si sta progressivamente affermando un modello di sviluppo economico, da un parte, e di welfare, dall'altro, basato sul coinvolgimento e sulla cooperazione di tutti gli attori locali (pubblici, imprese e privato sociale). In questo processo assume centralità il ruolo degli enti locali, che rappresentano il livello più diretto di contatto con i cittadini e con le imprese: ad essi è affidato il compito di uscire da una logica di intervento economico e sociale di tipo prevalentemente autorizzativo o assistenziale, per passare ad una cultura di qualità, centralità dei cittadini e personalizzazione nell'offerta di servizi (da quelli tributari a quelli sociali e culturali, dalla qualità dell'ambiente urbano all'attivazione dello sportello unico per le imprese).

Questa riflessione ci conduce, a conclusione del nostro percorso, a ipotizzare che sul terreno della rendicontazione sociale sia possibile nei prossimi anni realizzare un fertile incontro tra imprese e amministrazioni pubbliche, non affrontando il tema della responsabilità in modo separato.

Di fatto, nel momento in cui molte politiche di intervento (per lo sviluppo economico, nella gestione dei servizi pubblici, nella gestione delle reti di servizi sociali, ecc.) richiedono la cooperazione tra soggetti pubblici e privati, occorre pensare sempre più ad un principio di *co-responsabilità sociale*.

Oggi, di fronte alle difficoltà emergenti che gli operatori economici devono affrontare (maggiore competizione, globalizzazione dei mercati, rischi di recessione, inflazione, ecc.), dinanzi alla maggiore domanda di solidarietà (lotta al disagio, alla povertà, all'esclusione sociale) nessuno possiede le *ricette facili*, la capacità di affrontare e risolvere da solo i problemi, né è facile reperire le risorse necessarie (potenzialmente illimitate).

Allora diventa necessario sperimentare soluzioni diverse, in cui ciascuno dal suo punto di vista e con le risorse disponibili, si impegna a costruire "pezzi di un sistema sociale più responsabile e solidale", con l'obiettivo di costruire condizioni di crescita e di sviluppo sociale nel medio periodo migliori per tutti.

Il tema della responsabilità sociale delle amministrazioni e dei singoli operatori economici e sociali si trasforma nell'esigenza di costruire reti e sistemi locali che operano congiuntamente per migliorare la qualità della vita delle comunità, la legittimazione delle istituzioni e creare le condizioni per uno sviluppo economico e sociale durevole.

L'obiettivo è quello di sperimentare in modo trasversale tra soggetti pubblici e privati una cultura condivisa della responsabilità sociale. Se questo può essere un obiettivo e uno spazio di azione interessante per i prossimi anni, va infine sottolineato ancora una volta che è molto difficile intervenire in quest'ambito in modo normativo. Ancora una volta va ricordato che il bilancio sociale, per la sua novità, non è un tema che può essere irrigidito in una formula o in uno schema codificato. Ogni eventuale tentativo di diffusione e di promozione non deve avere per oggetto la riproduzione di uno strumento, come abbiamo detto, ma semmai la sperimentazione di un processo e l'introduzione di una nuova cultura della rendicontazione sociale.

Il bilancio sociale, in sintesi, non può per sua natura tradursi in un adempimento e in una modalità standardizzata di interpretazione della responsabilità sociale di un'amministrazione o di un'impresa; può essere, sì, un documento con una struttura e un taglio predefiniti, ma ciò che *racconta* (e il modo in cui lo racconta) non possono essere mai indipendenti dal soggetto (o più propriamente, al plurale, dai soggetti) che ne sono all'origine. Il bilancio sociale è anch'esso, per definizione, una costruzione sociale.

ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
VOLUMI PUBBLICATI

I MANUALI

Ripensare il lavoro pubblico

Come gestire le risorse umane e la contrattazione nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2001

Semplifichiamo

Guida alle novità del testo unico sulla documentazione amministrativa

Rubbettino, aprile 2001

Manuale operativo per il controllo di gestione

Rubbettino, novembre 2001

Lavoro pubblico e flessibilità

Rubbettino, aprile 2002

Benessere Organizzativo

Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Il call center nelle amministrazioni pubbliche

Migliorare la gestione dei contatti con i cittadini

Rubbettino, aprile 2003

La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche

Valutare la qualità percepita dai cittadini

Rubbettino, aprile 2003

Manuale di finanza innovativa per le amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Strumenti per la pianificazione integrata del cambiamento nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Guida operativa alle sponsorizzazioni nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Regole e regolamenti di organizzazione nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, dicembre 2003

Rendere conto ai cittadini

Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2004

Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2004

GLI APPROFONDIMENTI

La valutazione dei costi e benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione

Rubbettino, ottobre 2001

La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione

Rubbettino, novembre 2001

Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali

Esperienze italiane e internazionali a confronto

Rubbettino, aprile 2002

I RAPPORTI

URP on line

Indagine sullo stato di attuazione degli Uffici per le relazioni con il pubblico

Rubbettino, settembre 2001

Donne e leadership

Per lo sviluppo di una cultura organizzativa delle amministrazioni pubbliche in ottica di genere

Rubbettino, giugno 2003

La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali

Rubbettino, dicembre 2003

Persone al lavoro

Politiche e pratiche per il benessere organizzativo nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, dicembre 2003

LE ESPERIENZE

La valutazione e la retribuzione delle prestazioni

Esperienze e materiali

Rubbettino, aprile 2001

L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata

Rubbettino, ottobre 2001

Il controllo di gestione nell'amministrazione finanziaria dello Stato: l'esperienza dell'Agenzia delle entrate

Rubbettino, settembre 2002

LE PROPOSTE

Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2002

Finito di stampare nel mese di aprile 2004
presso La Buona Stampa Spa, Ercolano
per le Edizioni Scientifiche Italiane Spa, Napoli

La collana "Analisi e strumenti per l'innovazione" nasce per rendere disponibili a tutti coloro che sono interessati dai cambiamenti che riguardano le amministrazioni pubbliche, in primo luogo agli operatori pubblici, gli strumenti di azione e di conoscenza del Programma Cantieri.



Cantieri è un'iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica, realizzata in collaborazione con partner pubblici e privati, per accelerare e dare concretezza ai processi di innovazione nelle amministrazioni pubbliche.

La collana comprende:

I MANUALI, che contengono *linee guida e metodi di intervento* accompagnati da *esempi di realizzazioni*;

GLI APPROFONDIMENTI, che propongono *studi di caso e riflessioni su argomenti* di interesse particolare;

I RAPPORTI, che presentano analisi basate sulla raccolta di dati, sia qualitativi, sia quantitativi, per far conoscere e comprendere le trasformazioni che riguardano le pubbliche amministrazioni;

LE ESPERIENZE, che raccolgono *casi nazionali ed internazionali* con cui confrontarsi;

LE PROPOSTE, che contengono strategie e politiche per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche.