

# Confronto e partenariato, scelta della responsabilità

di Marco Bertocchi e Luca Bisio

**L**e profonde trasformazioni economiche e sociali che stanno caratterizzando la nostra società incidono in modo rilevante anche sulle logiche dell'intervento pubblico. Le difficoltà del settore pubblico nel cogliere le opportunità e far fronte alle dinamiche dei mercati globalizzati sta spingendo verso la diffusione di nuove forme di interazione tra attori pubblici e privati nella formulazione e nell'attuazione delle strategie di sviluppo volte a promuovere la crescita economica, accompagnata alla sostenibilità e alla coesione sociale.

## L'ALLEANZA

Il recupero della competitività dei territori (a livello sia globale che locale) è sempre più legato alla capacità degli attori pubblici e privati di "fare sistema", agendo secondo logiche coordinate per realizzare finalità condivise, mettendo in comune e valorizzando le rispettive risorse, competenze e responsabilità. A livello europeo, un impulso decisivo in tal senso è stato fornito dal Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, nel corso del quale è stato formulato l'obiettivo strategico caratterizzante il decennio che si concluderà nel 2010: «diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale». Le linee d'azione per realizzare tale obiettivo sono state

molteplici. Occorre tuttavia soffermare l'attenzione su due elementi essenziali che hanno connotato il cammino di rinnovamento dell'Unione europea in questa direzione:

- innanzitutto, affinché le istituzioni siano in grado di cogliere le opportunità di sviluppo economico e umano offerte dalla globalizzazione è necessario un ripensamento dei meccanismi di governance pubblica, a tutti i livelli di governo, tesi a promuovere una maggiore apertura nei processi di elaborazione delle politiche ai cittadini e alle forze della società civile. Il rinnovamento della governance va perseguito nel rispetto dei principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia, coerenza, proporzionalità e sussidiarietà;
  - la realizzazione degli obiettivi di crescita economica e coesione sociale non possono dipendere esclusivamente dalla capacità di azione delle istituzioni, ma richiedono il coinvolgimento attivo delle forze della società civile. Ciò significa promuovere una maggiore partecipazione, ma anche favorire l'assunzione di specifiche responsabilità da parte di questi soggetti. Significativo, in questo senso, è l'impegno dell'Unione europea per la promozione e la diffusione di politiche, strumenti e prassi legati all'affermazione della responsabilità sociale d'impresa (Rsi).
- I principi e le linee guida

d'azione dell'Unione europea sono state ribadite di recente dalla Comunicazione della Commissione Ue «Il partenariato per la crescita e l'occupazione: fare dell'Europa un polo di eccellenza in materia di responsabilità sociale delle imprese». La Comunicazione, marzo 2006, enfatizza l'importanza della diffusione della Rsi ai fini del perseguimento degli obiettivi di crescita sostenibile, occupazione e competitività. Se da un lato viene affermato che l'Europa ha bisogno di imprese che sappiano «offrire prodotti e servizi che diano un valore aggiunto alla società e dispiegare lo spirito imprenditoriale e la creatività necessari per creare occupazione e ricchezza», dall'altro la Commissione invita le imprese a «dimostrare pubblicamente il loro impegno a favore dello sviluppo sostenibile, della crescita economica e di un miglioramento qualitativo e quantitativo dell'occupazione nonché a impegnarsi maggiormente per la Rsi, in particolare in cooperazione con altre parti interessate».

Lo strumento previsto a tal fine è l'Alleanza europea per la Rsi, un processo politico destinato a promuovere l'idea della Rsi nelle imprese europee attraverso il loro coinvolgimento diretto su base volontaria. Peraltro, il sostegno alla nuova alleanza va inteso come una componente chiave di un partenariato più ampio che la Commissione Ue desidera mettere in atto con tutte le parti interessate alla Rsi, incluse le ammini-

*Partecipazione, condivisione, adesione dei principali attori interessati alla competitività e allo sviluppo rappresentano i punti fondamentali della nuova governance locale. Per definire una vera alleanza come sollecita la Ue*

## DIALOGO



## I principi della nuova governance europea

<b>Apertura</b>	Le istituzioni devono operare in modo più aperto: assieme agli Stati membri, devono adoperarsi attivamente per spiegare meglio, con un linguaggio accessibile e comprensibile al grande pubblico, che cosa fa l'Unione europea e in che consistono le decisioni che essa adotta. Questo principio riveste particolare importanza se si vuole accrescere la fiducia dei cittadini in istituzioni complesse.
<b>Partecipazione</b>	La qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dell'Unione dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione. Con una maggiore partecipazione sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche. Perché ci sia una maggiore partecipazione, è indispensabile che le amministrazioni centrali cerchino di interessare i cittadini all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione.
<b>Responsabilità</b>	I ruoli all'interno dei processi legislativi ed esecutivi vanno definiti con maggiore chiarezza. Ogni istituzione dell'Ue deve spiegare qual è il suo ruolo in Europa e deve assumerne la responsabilità. Ma vi è esigenza di maggiore chiarezza e maggiore responsabilità anche da parte degli Stati membri e di tutti coloro che partecipano, a qualsiasi livello, all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione.
<b>Efficacia</b>	Le politiche dell'Ue devono essere efficaci e tempestive, producendo i risultati richiesti in base a obiettivi chiari, alla valutazione del loro impatto futuro e, ove possibile, delle esperienze acquisite in passato. Per la loro efficacia, è necessario inoltre che le politiche siano attuate secondo proporzionalità e le decisioni siano adottate al livello più opportuno.
<b>Coerenza</b>	Le politiche e gli interventi dell'Unione devono essere coerenti e di facile comprensione. [...] La coerenza richiede una leadership politica e una decisa assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni, così da assicurare un'impostazione coerente all'interno di un sistema complesso.
<b>Proporzionalità e sussidiarietà</b>	Dalla prima elaborazione di una politica fino alla sua esecuzione, la scelta del livello al quale intervenire (dal livello comunitario a quello locale) e degli strumenti da utilizzare deve essere proporzionata agli obiettivi perseguiti. Ciò significa che quando si avvia un'iniziativa è fondamentale verificare sistematicamente: a) se un'azione pubblica è veramente necessaria; b) se il livello europeo è quello più opportuno; c) se le misure proposte sono proporzionali agli obiettivi.

Tali principi costituiscono il fondamento della democrazia e del principio di legalità negli Stati membri, ma si applicano a tutti i livelli di governo: globale, europeo, nazionale, regionale e locale.

**Fonte:** Ue, *La governance europea - Un libro bianco, 2001.*

strazioni pubbliche. Se infatti le imprese sono considerate gli attori principali della Rsi, le amministrazioni pubbliche a livello locale, nazionale ed europeo hanno comunque il compito essenziale di sostenere la promozione attraverso opportune politiche e incentivi. Ma questo percorso, secondo la Commissione, deve vedere il coinvolgimento di altri attori che possono esercitare un ruolo attivo e significativo, quali i lavoratori e i sindacati, le organizzazioni non profit, gli investito-

ri e gli stessi consumatori, secondo una prassi peraltro già sperimentata in diverse occasioni negli ultimi anni. L'Alleanza europea, pertanto, rappresenta un'occasione e l'opportunità per dare effettiva attuazione ai principi di governance pubblica richiamati precedentemente.

### **RUOLO DELLE PA**

Nel quadro delineato, quale può essere il ruolo concretamente attribuito alle amministrazioni pubbliche? Posto che a esse spetta la finalità

ultima di «rappresentare la comunità amministrata e promuoverne lo sviluppo», risultata evidente quanto sia importante il loro coinvolgimento e il ruolo attivo nella definizione e nell'attuazione di politiche tese a creare opportunità di crescita sul territorio. La stessa Commissione europea aveva già avuto modo, in passato, di qualificare il ruolo delle Pa, a livello nazionale, regionale e locale. Esse assumono il duplice ruolo di:

- partner nella promozione delle politiche di Rsi nei contesti in cui operano, attraverso la collaborazione con le imprese e gli altri settori della società, lo sviluppo di azioni di promozione e sensibilizzazione, nonché l'adozione di politiche e strumenti di sostegno alle imprese attivamente impegnate nei processi di Rsi;
- protagoniste dirette, nel momento in cui viene loro richiesto di integrare «i principi della responsabilità sociale delle imprese nel proprio sistema di gestione e praticarle nei confronti delle proprie parti interessate». In particolare, la Commissione «invita anche le amministrazioni pubbliche a livello nazionale, regionale e locale ad esaminare le loro prassi al fine di integrarvi concetti di natura sociale ed ambientale» (Commissione europea, Comunicazione 2/07/02, Responsabilità sociale delle imprese: un contributo delle imprese allo sviluppo sostenibile).

Con riferimento al secondo aspetto, è opportuno rilevare come esso, in questi anni, stia trovando concreta attuazione con la progressiva diffusione, soprattutto tra le amministrazioni locali, degli



## Responsabilità sociale d'impresa

strumenti di rendicontazione sociale, dei processi di coinvolgimento dei cittadini e della società civile nella formulazione delle politiche pubbliche, nonché dei sistemi di certificazione etica, sociale e ambientale anche nei servizi pubblici (alcuni esempi che vanno in questa direzione sono contenuti anche negli articoli successivi).

In relazione, invece, al ruolo di promozione della responsabilità sociale tra le imprese, occorre notare come diverse Regioni italiane si stiano muovendo da alcuni anni. Particolarmente interessanti, in proposito, risultano due provvedimenti normativi emanati, dalla Regione Emilia Romagna (Lr 17/2005) e dalla Regione Toscana (Lr 17/2006), che paiono in linea con gli obiettivi generali ribaditi dalla Commissione Ue nell'Alleanza europea.

Entrambe le normative in questione, infatti, inseriscono la responsabilità sociale delle imprese nel quadro di interventi volti alla valorizzazione, all'innovazione, alla competitività e al sostegno dell'occupazione nel sistema economico di riferimento. Quindi la Rsi non è finalizzata esclusivamente a dare alle imprese un volto "più umano", bensì è considerata come un fattore di incentivo alla crescita e alla competitività economica del territorio.

Altro elemento significativo di analisi riguarda i destinatari degli interventi previsti dalle due normative: se le imprese assumono un ruolo primario, appare comunque chiaro che la platea di soggetti a cui le due Regioni vogliono rivolgersi con questi interventi è decisamente più ampia.

In entrambi i casi gli interventi di promozione della responsabilità sociale sono rivolti a



imprese, enti, organizzazioni, lasciando intendere che vi rientrino la generalità dei soggetti pubblici e privati che operano sul territorio.

Con riferimento alle logiche di intervento, entrambe le Regioni attribuiscono pari importanza alle forme di intervento diretto e alla collaborazione con altri soggetti pubblici e privati del territorio.

Per la Regione Toscana, lo strumento privilegiato di collaborazione con altri soggetti pubblici e privati è la Commissione etica regionale. La Commissione è un organismo specifico (non previsto, invece, dalla normativa della Regione Emilia Romagna) che, oltre ad assumere carattere rappresentativo di tutti gli attori economico-sociali rilevanti sul territorio, svolge funzioni di analisi, proposta e collaborazione nei confronti della Giunta regionale e delle strutture regionali competenti in materia di Rsi. Per quanto riguarda le azioni previste, entrambe le leggi affiancano a interventi di informazione, promozione e diffusione delle pratiche di responsabilità sociale, interventi di sostegno più diretto alle imprese che intraprendono percorsi tesi all'integrazione del-

la Rsi nei propri sistemi di gestione. Inoltre:

- tra le misure previste dalla Regione Emilia Romagna, viene posta enfasi alla sensibilizzazione anche nei confronti dei consumatori e di altri soggetti (grandi acquirenti ed enti pubblici) che con le loro scelte possono influenzare il comportamento delle imprese. Assumono rilievo specifico azioni tese all'integrazione dei disabili nei processi lavorativi e al contrasto al lavoro minorile;
- negli interventi previsti dalla Regione Toscana, viene posta attenzione alle piccole e medie imprese, individuate come destinatarie di iniziative di sostegno specifiche. Da segnalare anche la previsione esplicita di misure di semplificazione amministrativa e di agevolazioni fiscali per le imprese che adottano volontariamente strumenti e sistemi di Rsi.

Il coinvolgimento degli attori economico-sociali del territorio è una leva significativa riconosciuta in entrambe le leggi analizzate. La Regione Toscana prevede un coinvolgimento strutturato dei portatori di interessi attraverso



## Leggi regionali a confronto/1

	<b>Regione Emilia Romagna Lr 17/2005: Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro</b>	<b>Regione Toscana Lr 17/2006: Disposizioni in materia di responsabilità sociale delle imprese</b>
<b>Finalità</b>	La Regione, in accordo con gli obiettivi e gli orientamenti dell'Ue, favorisce l'assunzione della responsabilità sociale delle imprese. La Regione promuove la Rsi quale strumento per l'innalzamento della qualità del lavoro, il consolidamento e il potenziamento delle competenze professionali, la diffusione delle conoscenze, il miglioramento della competitività del sistema produttivo, lo sviluppo economico sostenibile e la coesione sociale.	La Regione riconosce la Rsi come un processo che, attraverso il miglioramento continuo, assicura all'interno delle organizzazioni il perseguimento dei diritti umani, economici, del lavoro e sociali. La Regione promuove la Rsi: • nelle organizzazioni e tra i cittadini, favorendone il coinvolgimento; • a livello internazionale. La Regione promuove la tracciabilità sociale come obiettivo da perseguire anche per la valorizzazione, l'innovazione, la competitività e il consolidamento occupazionale del sistema economico toscano.
<b>Destinatari</b>	Imprese, enti e organizzazioni. La Regione orienta i propri interventi di incentivazione e di valorizzazione verso le imprese che dimostrano di impegnarsi attivamente nella Rsi, nella qualità e nella sicurezza del lavoro, adottando gli strumenti previsti dalla normativa.	Organizzazioni (tra cui le imprese) e cittadini. Le imprese sono destinatarie di interventi di sostegno specifici previsti dalla normativa: a tal fine viene fatto particolare riferimento alle imprese che operano in distretti industriali e sistemi produttivi locali.
<b>Modalità di intervento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Intervento diretto, attraverso la programmazione di Regione e Province;</li> <li>Sostegno ad iniziative di promozione e sperimentazione locale attuate ad altri soggetti pubblici e privati sul territorio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Intervento diretto, mediante la programmazione e il finanziamento delle diverse iniziative nell'ambito del Piano Regionale di Sviluppo Economico;</li> <li>Collaborazione di altri soggetti pubblici e privati, soprattutto nell'ambito della Commissione Etica Regionale.</li> </ul>
<b>Azioni previste</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informazione e formazione sulla Rsi;</li> <li>Sostegno all'adozione di codici di condotta e di documenti, quali i bilanci sociali e ambientali;</li> <li>Sostegno all'acquisizione di marchi di qualità sociale e ambientale;</li> <li>Sperimentazione di strumenti di misurazione e certificazione della qualità sociale e ambientale;</li> <li>Informazione e pubblicizzazione delle buone prassi e delle esperienze realizzate;</li> <li>Sensibilizzazione dei consumatori e promozione della partecipazione attiva delle loro associazioni alle iniziative della Regione;</li> <li>Sensibilizzazione dei grandi acquirenti;</li> <li>Sperimentazione di interventi per la piena integrazione lavorativa delle persone con disabilità;</li> <li>Contrasto del lavoro minorile;</li> <li>Introduzione e diffusione degli interessi sociali e ambientali nelle procedure di affidamento e nell'esecuzione di appalti pubblici;</li> <li>Tutela e vigilanza delle condizioni di salute e della sicurezza del lavoro tramite accordi con le Pa e il concorso delle parti sociali.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Iniziativa di informazione, formazione e comunicazione sul territorio, e in particolare:               <ul style="list-style-type: none"> <li>iniziative di formazione rivolte a consumatori, scuole, imprenditori, lavoratori, amministratori pubblici e consulenti;</li> <li>seminari, convegni, produzione di campagne pubblicitarie e altre iniziative volte a promuovere la cultura e gli strumenti della Rsi;</li> </ul> </li> <li>Promozione delle imprese che adottano volontariamente gli standard relativi a modelli di rendicontazione e sistemi di gestione aziendale certificabili, anche integrati tra loro, nonché certificazioni di prodotto o servizio in tema di Rsi;</li> <li>Semplificazioni amministrative e agevolazioni fiscali alle imprese suddette;</li> <li>Misure di agevolazione alle piccole e medie imprese, finalizzate a orientarle all'adozione di sistemi di gestione aziendale certificabili e modelli di rendicontazione sociale riconosciuti.</li> </ul>

l'istituzione della Commissione etica regionale, la quale raccoglie rappresentanti di Camere di commercio, Enti locali, associazioni senza fini di lucro, Ong, comitato regionale dei consumatori, organizzazioni sindacali, università, Abi, Regione, enti previ-

denziali, commissioni pari opportunità e consiglieri di parità, associazioni di protezione ambientale.

La Regione Emilia Romagna, pur non prevedendo un coinvolgimento strutturato in un organismo specifico, si impegna (come già visto) a

intervenire sostenendo le iniziative in tema di Rsi promosse da diversi soggetti pubblici e privati sul territorio. Resta, infine, da comprendere il ruolo attribuito agli Enti locali nell'attuazione delle politiche di Rsi:

- per la Regione Toscana, tale ruolo pare essere legato alle azioni svolte dai loro rappresentanti nell'ambito della Commissione etica regionale;
- la Regione Emilia Romagna, invece, riconosce un ruolo primario alle Province, equiparandole alla Regione stessa nello sviluppo e nella promozione degli interventi previsti dalla legge. Le Province sono quindi partner attivi e privilegiati della Regione nella promozione della RSI e, più in generale, nel sostegno alla competitività e allo sviluppo del territorio.

### QUADRO D'AZIONE

Le politiche di sostegno e promozione della responsabilità sociale d'impresa rappresentano un'occasione concreta per dare attuazione ai principi di governance pubblica delineati dall'Ue, non solo a livello europeo, ma anche a livello nazionale e locale. Le leggi della Regione Emilia Romagna e della Regione Toscana evidenziano con chiarezza l'importanza della partecipazione e del partenariato pubblico - privato nella formulazione e nell'attuazione delle iniziative a sostegno della responsabilità sociale. Principi di governance quali quelli di apertura, partecipazione, responsabilità e sussidiarietà comportano, anche a livello locale, l'assunzione di responsabilità condivise tra attori della sfera pubblica e attori privati.

Un altro elemento di fondo

## Leggi regionali a confronto/2

	<b>Regione Emilia Romagna</b> <i>Lr 17/2005: Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro</i>	<b>Regione Toscana</b> <i>Lr 17/2006: Disposizioni in materia di responsabilità sociale delle imprese</i>
<b>Organismi e strutture di supporto</b>	Non sono previsti organismi e strutture specifici.	Commissione Etica Regionale, alla quale sono attribuite le seguenti funzioni: <ul style="list-style-type: none"> <li>• formulazione di pareri e proposte alla Giunta Regionale in ordine alla promozione e allo studio delle pratiche di RSI;</li> <li>• analisi della realtà imprenditoriale toscana;</li> <li>• proposta di strumenti per garantire la trasparenza e la funzionalità del processo di miglioramento della catena di fornitura che accompagnerà le imprese nell'introduzione di sistemi di gestione aziendale certificabili;</li> <li>• promozione della trasparenza e della qualità dei processi di certificazione e di rendicontazione delle imprese, anche attraverso l'acquisizione della relativa documentazione;</li> <li>• collaborazione con la struttura regionale competente in materia di RSI.</li> </ul>
<b>Ruolo degli Enti locali</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Province sono protagoniste, insieme alla Regione, nella progettazione e nell'attuazione degli interventi previsti dalla legge;</li> <li>• Le Pa in generale sono destinatarie degli interventi di promozione della Rsi previsti dalla legge, insieme alle imprese e alle altre organizzazioni.</li> </ul>	Partecipano, con propri rappresentanti, alla Commissione Etica Regionale. Possono essere destinatari degli interventi di informazione, formazione e comunicazione previsti dalla legge.
<b>Coinvolgimento di altri soggetti pubblici e privati</b>	La Regione e le Province si impegnano a sostenere iniziative promosse da imprese, organizzazioni sindacali, associazioni dei consumatori, terzo settore, ordini professionali, organismi di ricerca e altri enti pubblici e privati.	I diversi soggetti pubblici e privati individuati a livello regionale partecipano, mediante propri rappresentanti, alla Commissione Etica Regionale.

che emerge in entrambi i casi, è la consapevolezza che le politiche di promozione e diffusione della responsabilità sociale, pur avendo un riferimento primario e prevalente nelle imprese, devono essere orientate a interessare le organizzazioni pubbliche e private che operano in un dato contesto socio-economico per promuoverne lo sviluppo.

Nel delineare il quadro d'azione generale, è importante investire per promuovere una maggiore accountability nelle pubbliche amministrazioni. Ma ciò non può essere sufficiente, ai fini del raggiungimento di obiettivi di carattere generale quali quelli tesi allo sviluppo economico, alla competitività, alla piena occupazione, alla sicurezza e alla qualità del lavoro. Occorre investire sulla responsabilizzazione maggiore anche degli altri settori della società. Tale passaggio è cruciale in un contesto nel quale il pieno perseguimento degli obiettivi e dei bisogni collettivi è sempre più sottratto al dominio e alla responsabilità diretta della sfera pubblica, ma richiede l'intervento e il contributo attivo di tutti gli attori che operano in un determinato territorio.

Le pubbliche amministrazioni devono agire in modo socialmente responsabile, ma al tempo stesso hanno bisogno di interagire con imprese e organizzazioni a loro volta orientate e impegnate verso la responsabilità sociale. Queste ultime, partecipano in modo sempre più attivo e pesante al conseguimento delle finalità collettive. Perciò nel presente, ma sempre più nel futuro, l'accountability pubblica risentirà anche del livello di responsabilità dei soggetti privati con i quali la pubblica amministrazione si tro-

va a cooperare.

Per questo motivo, nei prossimi articoli si fornisce un quadro di raffronto sulla diffusione dei principi e delle prassi di responsabilità sociale tra le imprese, le organizzazioni non profit e il settore pubblico, concentrando l'attenzione soprattutto sulle caratteristiche assunte dai processi di rendicontazione sociale nei diversi ambiti. Dopodiché si analizzano alcuni dei processi con i quali la pubblica amministrazione locale interagisce con la collettività amministrata, secondo diversi gradi di partecipazione di apertura della sfera pubblica ai cittadini e agli altri attori economico-sociali, anche mediante l'illustrazione di casi concreti. Questi, in particolare, gli

argomenti trattati:

- le relazioni esistenti tra il rendiconto di gestione e il bilancio sociale;
- un esempio di informazione trasparente ai cittadini, basata sulla valorizzazione del tradizionale bilancio di previsione;
- l'utilizzo del bilancio sociale non solo per la comunicazione con i cittadini e gli stakeholder, ma anche come processo di crescita interna dell'organizzazione;
- le caratteristiche del processo Agenda 21 locale, quale strumento di coinvolgimento attivo dei cittadini e della collettività alla definizione delle politiche pubbliche.

